

EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA VIDA CULTURAL EN EL TIEMPO DE LOS DERECHOS CULTURALES

Jesús Prieto de Pedro

Catedrático de Derecho Administrativo

Titular Cátedra Andrés Bello de Derechos Culturales

UNED / UC3M

jprieto@der.uned.es

1.- No sería aventurado afirmar que estamos entrando en el tiempo de los derechos culturales. Es cierto que el concepto de “derechos culturales” fue reconocido, hace ya más de sesenta años, por el artículo 22 de la Declaración Universal de 1948, que luego serviría para troquelar el título del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y es asimismo cierto que en el ADN de ambos textos estaba grabada la concepción universalista de estos derechos. Pero el proceso de desarrollo no ha sido tan fácil ni presto como se hubiera podido esperar. La noción de derechos culturales ha encontrado numerosas piedras en el camino, que ahora estamos viendo desaparecer.

El balance de este proceso ofrece marcados claroscuros. En el lado positivo, razonablemente positivo, los artículos 22 y 27 de la Declaración Universal -y el correlativo artículo 15 del PIDESC- han sido la levadura que ha contribuido a fermentar en los textos constitucionales de la segunda parte del siglo XX las garantías superiores de la cultura, antes escasas y débiles. Más que el efecto jurídico internacional directo, que lo han tenido, pensamos que el efecto más importante de los referidos artículos ha sido de hacer evolucionar los derechos internos, irradiando y extendiendo en ellos el enfoque iusfundamental de lo cultural. Sería inexacto afirmar que en el artículo 15 PIDESC -al igual que el artículo 27 de la Declaración Universal de 1948, que fue el patrón de su texto- esté el origen exclusivo de los derechos culturales modernos. En efecto, algunos los textos constitucionales del segundo tercio del siglo XX (el Preámbulo de la Constitución francesa de 1946, la Constitución italiana de 1947 y, muy en especial, la Constitución española de 1931) habían comenzado ya a sembrar las primeras semillas de esta garantía. Pero de lo que no hay duda es de que ambos artículos de la DU y del PIDESC han ejercido un influjo decisivo en ese proceso de constitucionalización de los principios y valores superiores de la cultura y que, asimismo, han contribuido a dotar de mayor efectividad jurídica la interpretación de las cláusulas constitucionales internas, debido al prestigio y autoritas inherente a dichos instrumentos internacionales.

En el otro lado, en el negativo, hay que señalar las grandes resistencias para la aceptación del concepto de “derechos culturales”, resistencias derivadas de las dudas que suscitaba la

dimensión colectiva de éstos, en tanto eran vistos como una amenaza para la libertad cultural. Su vinculación con las minorías y las comunidades ha hecho que se vieran afectados por los estigmas del particularismo y del antiliberalismo, lo que conllevaba que no eran susceptibles de ser universales y, por consiguiente, de entrar en la categoría de los derechos fundamentales. Esa conexión fuerte entre los derechos culturales y las minorías, por otra parte, generó la impresión de que eran un atributo exclusivo de éstas, lo que redundaba en su incapacidad de universalidad.

2.- Pero este panorama empieza a ser ya agua pasada. Las cosas han cambiado visiblemente en los últimos años y hoy se constata la emergencia de un nuevo clima favorable a una comprensión equilibrada e indubitadamente universal de los derechos culturales. Las razones de este cambio son varias y complejas, pero no nos corresponde aquí detenernos, más allá de los trazos genéricos que siguen, en una explicación de detalle. Entre ellas, ha de destacarse la línea de pensamiento que se ha hecho fuerte en los últimos años y que asume que las libertades individuales y el reconocimiento de los derechos culturales de grupo no tienen por qué ser incompatibles. Cabe una interpretación, no antagónica sino armónica, de ambos valores que, no se olvide, aunque a menudo no se recabe suficientemente en ello, iluminaba ya el artículo 27 de la Declaración Universal. La clave de este equilibrio está, en efecto, claramente presente en la afirmación “toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural de la comunidad”. Por un lado, la comunidad aparece reconocida y nombrada expresamente como contexto colectivo o grupal de desenvolvimiento de la vida de las personas (“vida cultural de la comunidad”), pero a la vez esa inserción sólo puede producirse en términos de libertad (“tomar parte libremente”). Ésta es, igualmente, la concepción que alienta el proyecto de Declaración de Derechos Culturales (2007) elaborado por el grupo de expertos de Friburgo, cuyo artículo 3 afirma de forma palmaria que “toda persona tiene libertad de elegir su pertenencia o no a una comunidad cultural, de pertenecer a varias comunidades culturales simultáneamente sin consideración de fronteras y a modificar su elección (...) la pertenencia de una persona a una comunidad cultural o la asimilación a una de ellas no puede imponerse a nadie”. E, igualmente, este espíritu de libertad de elección es el que, con una perspectiva más abierta, preside la reciente Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en cuyo artículo 2.1 se sanciona la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales.

A favor de esta concepción armónica -que hace posible la afirmación de los derechos culturales como derechos universales y, por ende, fundamentales- ha coadyuvado asimismo la evolución constitucional mundial de las últimas décadas. La tendencia de los textos constitucionales aprobados a partir de los años setenta del siglo pasado (así, de forma destacada, las Constituciones portuguesa de 1976, de Brasil de 1988, de Colombia de 1991, de Ecuador de 2008 y de Bolivia de 2009) ha contribuido a desdramatizar y a normalizar el concepto de derechos culturales, recogido en todas ellas y en algunos casos con un gran pormenor y detalle. Por otra parte, los derechos culturales han empezado a salir en los últimos años de la situación de olvido y descuido doctrinal e institucional que se les achacaba.

Todos estos elementos son, en consecuencia, el “humus” en el que prende la creciente demanda actual de los derechos culturales como derechos fundamentales, demanda que va camino de hacerse un sitio en el corazón de las expectativas más estimulantes que alientan los ideales de nuestro tiempo.

3.- El de derechos culturales es un concepto abierto. Es, por ello, acertado nombrarlos en plural, en tanto el concepto designa un complejo amplio de derechos relacionados con la cultura y de diferente naturaleza (derechos de libertad y de reconocimiento, derechos de participación, derechos de prestación) con cuya protección se corresponden diversas garantías jurídicas e institucionales especiales: constitucionales, legislativas y reglamentarias, jurisdiccionales, organizativas e institucionales, presupuestarias, prestacionales...

En todo caso, y es éste al punto al que nos habíamos propuesto llegar, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sigue siendo sin duda el epicentro de la garantía jurídica más importante que ha conocido la cultura a lo largo de la historia, la de ser objeto de derechos humanos fundamentales, de derechos culturales. Y, en este sentido, es de celebrar el “despertar” del artículo 15, del estado durmiente en el que se encontraban los derechos culturales dentro del PIDESC, que trae la Observación General nº 21, de diciembre de 2009, impulsado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. La relevancia de esta Observación se sitúa en que ha encendido un foco –en el sistema luminoso de NU- sobre los derechos culturales; y, a la vez, en que ha realizado un despliegue detallado y didáctico –absolutamente oportuno en un asunto marcado por un desarrollo técnico jurídico desigual y, en todo caso, insuficiente- sobre el significado, alcance aplicativo y garantías del derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

Lo que revela esta Observación es que el potencial aplicativo del artículo 15 del PIDESC no está agotado, sino que aún queda un largo camino por recorrer. Aunque es de esperar que no tardando podamos asistir al nacimiento de un instrumento internacional sobre los derechos culturales que ponga colofón al proceso que describíamos al principio, el artículo 15 del PIDESC sigue siendo un fecundo marco de posibilidades para las garantías jurídicas de la vida cultural.

4.- Las consideraciones precedentes son deliberadamente generales porque deseábamos sirvieran de fundamento a una propuesta, de igual signo, que a continuación vamos a desarrollar. La propuesta es la promoción, por los Estados partes, de leyes y reglamentaciones generales (estatales y territoriales) sobre participación de los ciudadanos en la vida cultural de la comunidad.

La conveniencia de estas leyes generales es, habida cuenta del hilo expositivo que hemos ido tejiendo hasta aquí, fácil de explicar en tanto podrían suponer un claro progreso en la afirmación de un derecho tan nuclear en el seno de los derechos culturales como es el derecho a la participación en la vida cultural.

Una de las aportaciones más valiosas del artículo 15 del Pacto está en la concepción integral con que asume el mundo de la cultura y que, a su vez, hace plenamente suya el texto de la Observación General. Es cierto que en dicho artículo se reconocen diferentes derechos culturales (gozar de los beneficios del progreso científico, beneficiarse de los intereses materiales y morales de los creadores, libertades de creación y de investigación científica...), pero todos ellos presididos en su cabecera por el derecho de participación en la vida cultural, del que asimismo se desprende, como señala la doctrina jurídica, un derecho de acceso a la cultura. Por más que sea una evidencia obvia, estas piezas son articuladas como partes de un todo, todo que no es otra cosa que la cultura. El conjunto de los derechos nombrados tiene vocación de representar, aun a pesar de algunas limitaciones y carencias, el universo entero de la cultura. Y sobre esta importante evidencia deseamos cimentar la propuesta que hacemos de cara a la aplicación, por los Estados partes, de las recomendaciones contenidas en la Observación General nº 21.

También los textos constitucionales de la segunda mitad del siglo XX, como hemos visto antes, secundan esta tendencia de afirmar la cultura entera como objeto de garantías superiores y de grandes principios y valores político democráticos. Ésto ha sido un cambio esencial respecto de las primeras Constituciones históricas, en las que lo cultural se agotaba en algunas referencias parciales, escuetas y esporádicas a determinados asuntos y materias como la libertad de expresión y de imprenta, la propiedad intelectual, el arte y la ciencia...

Sin embargo, esta tendencia de las normas de rango superior –internacionales y constitucionales- contrasta con la orientación de las regulaciones legislativas y reglamentarias internas de los Estados, que se mueven en la dirección de lo particular. Es lógico y no admite discusión que la acusada especificidad de las materias y sectores culturales (quién va a dudar de las diferencias entre el patrimonio cultural, las minorías culturales, la propiedad intelectual, la creación...) exige regulaciones especializadas propias. Pero la imparable proliferación de esas regulaciones -que tienden a ser cada vez más específicas- está generando una fragmentación normativa de lo cultural bajo lógicas particulares, lo que debe ser motivo de preocupación. Este camino puede conducir a un archipiélago de normas dispersas en el que los grandes principios de la cultura -y, en lo que aquí nos interesa ahora, el derecho a la libre participación en la vida cultural- pueden verse afectados en su implantación y eficacia. Contradicciones e incoherencias entre las regulaciones específicas, descoordinación e ineficiencia son peligros que acechan y, con frecuencia, afectan a los derechos y garantías culturales, de forma especial a las relacionadas con el acceso a la cultura.

Estos problemas se podrían evitar si los Estados y los entes territoriales con competencias legislativas adoptaran una norma marco –en el rango de la legislación infraconstitucional- cuyo objeto sería establecer los contenidos básicos y mínimos del derecho de participación en la vida cultural de la comunidad. Su función no sería la de sustituir o desplazar las normas específicas de los sectores culturales, sino la de sentar unas condiciones y garantías básicas comunes para todos ellos. El guión de contenidos de esta posible ley general, ya tome como objeto el derecho de participación en la vida cultural o se conciba como de acceso a la cultura, está en gran medida determinado en la Observación General nº 21. Sin intención en este momento de exhaustividad, esta ley general podría: A) Afirmar el significado de los derechos culturales como derechos

humanos para todos los ámbitos y sectores culturales (patrimonio cultural, propiedad intelectual, industrias culturales...), así como la condición intrínseca y esencial de dichos derechos para la dignidad humana y para el desenvolvimiento de la ciudadanía democrática; B) Fijar las bases para la involucración de los individuos y los grupos en el proceso de toma de decisiones en materia de cultura y de formulación de las futuras políticas culturales; C) Un núcleo principal de contenidos estaría en la fijación de las condiciones para la igualdad en el acceso a la cultura, a través de los diferentes sectores y ámbitos de creación, producción y difusión cultural. Este objetivo de igualdad es multidimensional y ha de estar orientado por la pretensión de equilibrio y compensación: a) social (siguiendo la lista de la Observación General: mujeres, niños, personas mayores, discapacitados, minorías, migrantes, pueblos indígenas, personas que viven en la pobreza), presidida por la idea fuerza de que lo mejor también para los más débiles y excluidos; b) sectorial (apoyo a los sectores culturales menos desarrollados o más frágiles); c) territorial (igualdad medio rural y urbano); d) intraurbana (corrección de desequilibrios zonales en la ciudad); D) Establecer las bases de la relación del derecho a participar en la vida cultural con otros derechos (libre creación e investigación, educación, nivel de vida adecuado...) así como de la transversalidad de las políticas culturales en relación con las demás políticas públicas; y E) Fijar algunas garantías generales, como son las de acceso a los jueces y tribunales en defensa de la participación y acceso a la cultura (así, la legitimación popular en determinados supuestos de infracciones contra dichos derechos y, en particular, contra los presupuestos de los organismos públicos en garantía de aquellos servicios culturales básicos que se decida...).

No obstante, estos contenidos no son sino una sugerencia “ad exemplum” del posible contenido de unas leyes generales que podrían ser altamente beneficiosas para la mejor aplicación, por los Estados partes, del mandato del artículo 15 PIDESC y de la reciente Observación General que lo desarrolla.