

De geest van de UNESCO-conventie van 2003: het geheim ontsluitend...

→ Over consensus, participatie, en omgaan met *intangible cultural heritage*

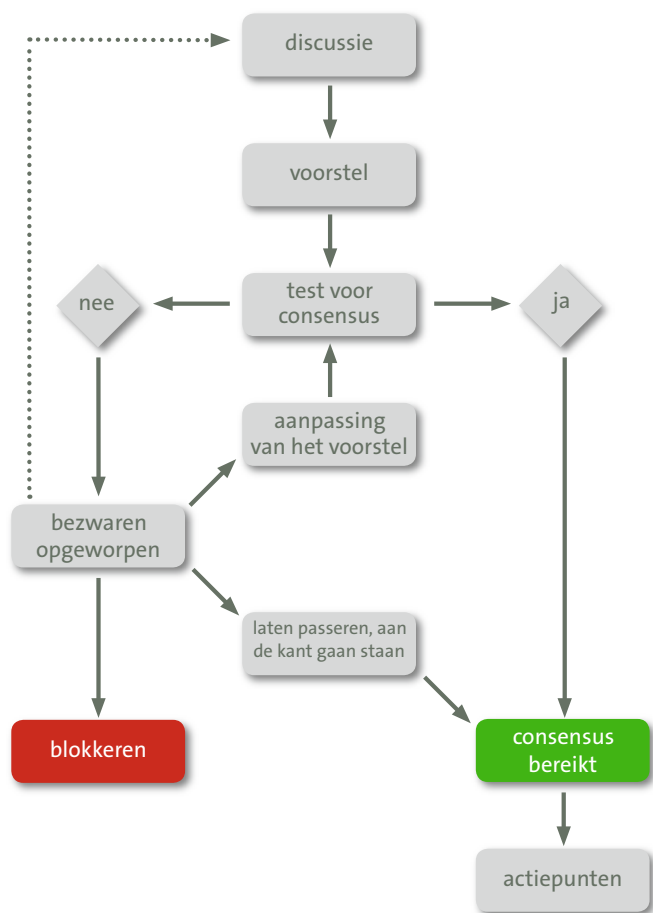
“WE HAVE MUCH TO LEARN FROM
INDIGENOUS PEOPLES. THE TRADITION OF
CONSENSUS FOUND AMONG MANY
OF THEM CAN CONTRIBUTE TO CONFLICT
RESOLUTION AND GOOD GOVERNANCE.”

(DE TOENMALIGE SECRETARIS-GENERAAL
VAN DE VERENIGDE NATIES, KOFI ANNAN, 2002)²

In eerdere publicaties heb ik de *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage* soms gekarakteriseerd als een meesterwerk van compromis. Het is een manier om de bewust beperkte maar niet scherp gedefinieerde woordenschat van de conventietekst te begrijpen. Het was ook een manier om mee te geven hoe de vroeger bestaande regeling van (items geproclameerd) tot “meesterwerken van oraal en immaterieel cultureel erfgoed van de mensheid” in de tekst gepropt en uitgefaseerd is. In de discussies in UNESCO-midens over hoe een en ander moet uitgewerkt of geïnterpreteerd worden, werd de voorbije jaren – in het bijzonder als de discussie opliep of belangrijk werd – vaak geschermd met een belangrijk concept dat niet in de tekst voorkomt: “de geest van de conventie” (“*the spirit of the convention*”; “*l’esprit de la convention*”). De stelling die ik in dit artikel wil verdedigen, is dat “*building (on) consensus*” de sleutel vormt: niet alleen om de recente geschiedenis van de conventie en diverse processen te begrijpen, maar ook om daarop georiënteerde *safeguarding*-programma’s, -dossiers en -projecten op te zetten. Consensus zoeken en realiseren, als een “rijke” vorm van besluitvorming (“*participatory decision-making*”), dat zou wel eens die mysterieuze geest van de conventie van 2003 kunnen zijn.

CONSENSUS BOUWEN?

Het basisschema vat goed samen hoe een proces van het bouwen van consensus werkt.³ Je start (bovenaan het schema) met een discussie die de uitdaging verkent en probeert de zaken open te trekken (bijvoorbeeld een *brainstorm*, een vergadering van een expertencommissie, een comité ...). Best is dat zoveel mogelijk deelnemers hun opinie formuleren, eventueel



Basisschema van het proces van het bouwen aan consensus

voortbordurend op voorstellen, maar zeker als die mening afwijkt van wat eerder gezegd is. Denk hierbij aan hoe een *brainstorm* verloopt: men probeert zoveel mogelijk ideeën te verzamelen zonder die onmiddellijk te bekritisieren of neer te bliksemen. Als er iets op het spel staat, wordt het spel wat minder voorkomend of zacht gespeeld; dan moeten mensen ook assertiever hun ideeën kunnen formuleren, maar nog steeds in het besef dat men er samen moet uit- of doorkomen. Vervolgens wordt een concreet voorstel geformuleerd. Het gebeurt ook vaak dat men met een schriftelijk voorstel begint en dat het testen voor een consensus vlug begint. Als iedereen zich lijkt te kunnen vinden in, of niet sterk opkomt tegen het voorstel, dan is consensus bereikt. Vanaf dan kan er aan de concrete uitvoering of uitwerking van het voorstel gewerkt worden.

Vaak zijn deelnemers het helemaal niet of niet helemaal eens met het voorstel. Dan worden alternatieve voorstellen, amendementen en kritiek geformuleerd. Bezwaren, bezorgdheden

of correcties worden geuit. Het hangt dan af van de discussie en ingesteldheid en/of handelingsvrijheid van de deelnemers of een van de alternatieven of geamendeerde voorstellen kan rekenen op consensus. Er zijn diverse mogelijkheden. Mensen die het niet helemaal eens zijn of niet perfect gelukkig zijn met het voorstel, maar er wel mee kunnen leven of het om een of andere reden (kunnen) laten passeren, zwijgen of gaan aan de kant staan. Dat helpt om consensus te bereiken. Een of meerdere deelnemers kunnen echter duidelijk maken dat ze blokkeren op het voorstel. Ze formuleren een of meerdere keren dat ze het niet eens zijn met het voorstel (*"block"*) en gaan niet in op eventuele voorstellen om het te laten passeren (*"stand aside"*). Op dat ogenblik wordt er geen consensus bereikt.

Dan kan verder gediscussieerd worden (na koffiepauzes, lunches of andere onderbrekingen, waarbij in de wandelgangen de discussie kan worden voortgezet). Ofwel moet men vaststellen dat men er niet uitgeraakt door consensus te zoeken. Soms gebeurt het dan dat er meerderheid tegen minderheid beslist wordt, bijvoorbeeld door stemming. De meerderheid mag dan (proef dit woord:) overweldigend zijn, toch wordt dit dan eigenlijk beschouwd als een soort verlies, als een falen van het geprefereerde systeem. Vele organisaties of politieke systemen in de wereld zijn gewoon om zo'n democratisch besluitvormingsproces, met uitlokking van een stemronde, waarbij knopen worden doorgehakt door telling van stemmen van de aanwezigen en waarbij meerderheden de winnaar (en minderheden de verliezer zijn) als efficiënt, handig en tijdbesparend te beschouwen. In vele UNESCO-vergaderingen bijvoorbeeld, heel in het bijzonder als het over immaterieel cultureel erfgoed of beleidsvoorbereiding gaat, wordt een beslissing met meerderheid tegen minderheid als een verlies beschouwd.

Consensus bereiken met een groep binnen een redelijke termijn is niet altijd eenvoudig. Daarom zijn er ook begeleiders nodig. Er zijn mensen die verantwoordelijk zijn voor een verslag en voor het vastleggen van de besluiten – in UNESCO-jargon *"rapporteurs"* genoemd. Vaak wordt getracht om de voorstellen (en – via *track changes* – de wijzigingen) tijdens en na de discussie te projecteren, wat vandaag met computers en beamers eenvoudig te realiseren is. Het UNESCO-secretariaat heeft op dit vlak uitgebreide ervaring en handigheid opgebouwd. De vergadering wordt vaak geleid door iemand die als facilitator (*"voorzitter"*) optreedt.⁴ Hij/zij probeert ervoor te zorgen dat iedereen (met spreekrecht) die iets in te brengen heeft, kan spreken, zodat alle stemmen gehoord worden. Op een bepaald moment, als iedere verschillende stem aan bod gekomen is, kan de facilitator vragen of publiek proberen vaststellen of er consensus bereikt is. Mensen die het niet eens zijn, moeten het ofwel laten passeren (en dus stilzwijgend instemmen), ofwel hun stem laten horen. Als er in heel dit proces

Het uitzonderlijke talent om samen a capella te zingen van leden van de Oneida-indianen in de (huidige) Verenigde Staten is al eeuwen bekend. Bijna een eeuw geleden hebben ze dit talent vooral in hymnen vorm (laten) [ge]geven (door Engelse missionarissen). De National Endowment for the Arts kende in 2008 een National Heritage Fellowship toe als eerbetoon aan deze wisselende en flexibele groep zangers die bekend staan als de Oneida Hymn Singers. De Oneida waren een van de naties van de Haudenosaunee (Iroquois): een (door onze redactie opgeroepen hyperlink naar en) echo van een beproefd consensusmodel. © Alan Govenar

impliciete spelregels overtreden worden of iets geforceerd wordt, kan er op om het even welk moment door elke deelnemer een “point of order” ingeroepen worden.

Er is veel literatuur beschikbaar over hoe een op consensus georiënteerde bijeenkomst kan georganiseerd worden en hoe kan getracht worden die tot een goed einde te brengen. Bij uitbreiding is het onderliggende model ook op andere uitdagingen toepasbaar.⁵

CONSENSUS VINDEN IN UNESCO: KRACHTIGE TEKSTEN, BEPERKTE BUDGETTEN

Valt daarmee te werken voor politieke besluitvorming, om beleid te realiseren en eventueel zelfs bij het in praktijk brengen van die besluiten en visies? Dit blijkt in sommige delen van de wereld eeuwenlang gefunctioneerd te hebben. Het is misschien zelfs bij uitstek een vorm van immaterieel cultureel erfgoed. Dit geldt zowel voor het functioneren van quaker-gemeenschappen in de Verenigde Staten als voor de San in zuidelijk Afrika. Het schoolvoorbeeld is ongetwijfeld de stijl van besluitvorming en collectief besturen die bij de *Iroquois* in de Verenigde Staten bestond. Deze groepen noemden zichzelf de *Haudenosaunee*, letterlijk vertaald: “Zij bouwen een Lang Huis”. De onderliggende metafoor is dat de verschillende groepen, ‘naties’, samen een Liga vormen en als families samen proberen te leven in dat lange huis. Dit werd vormgegeven in een Grote Raad, die effectief samenkwam. Belangrijk te weten is dat ze niet werkten met schrift maar een orale cultuur cultiveerden om de geschiedenis, tradities, rituelen en beslissingen door te geven. Naargelang de tijd vorderde en situaties veranderden, kon ook de inhoud of vorm van de boodschappen veranderen ...

In UNESCO wordt wel met teksten gewerkt: dat is een van de belangrijkste werkinstrumenten om wereldwijd impact te hebben op beleid, verdrag en praktijk. Toch probeert men de consensuszoekende methode ook hier toe te passen en dit heeft zowel effect op de teksten zelf als op de manier waarop ermee wordt omgegaan. In UNESCO-vergaderingen heeft elke nationale (lid)staat één stem. China, Monaco, Kenia, Luxemburg, de Verenigde Staten, Cuba, Brazilië, Mauritius, Japan, België ...: elk land heeft een even grote stem. Binnen UNESCO is de wereld ook in zes groepen verdeeld. Die verdeling kwam tot stand in de periode van de Koude Oorlog: vandaar ook bijvoorbeeld het onderscheid tussen West- en Zuid-Europa, de Verenigde Staten en Canada (“groep 1”, waar ook België deel van uitmaakt) en Oost-Europa (groep 2). Vandaag zou dat anders verdeeld worden. Als er kleinere werkgroepen worden gemaakt, probeert men steeds dat evenwicht in representatie te houden, om de indruk van globale consensus te versterken. Dit doet begrijpen waarom het zo belangrijk is om een zo breed



mogelijk – idealiter universeel – draagvlak te creëren, consensus te zoeken en te vinden. Het heeft geen enkele zin dat dertig Afrikaanse staten bij meerderheid beslissen dat tien Europese landen middelen in Afrika moeten investeren (of omgekeerd), want zo’n beslissing zal in de praktijk genegeerd worden of dode letter blijven. Het is duidelijk dat dit niet altijd de meest scherpe of heldere teksten of beslissingen oplevert, omdat het zoeken en vinden van consensus een proces van geven en nemen is, van evenwichten zoeken, synoniemen vinden, oplossingen formuleren waarmee diverse partijen kunnen leven (en die op hun manieren kunnen uitleggen).

Zo vergaderden vele experts uit tientallen lidstaten tussen 2001 en 2003 te Parijs om de tekst van de conventie te schrijven. Er was een voorzet waarin de UNESCO-conventie over het monumentaal en ecologisch werelderfgoed (1972) erg doorschemerde. Na drie decennia was er onvrede – disensus – gegroeid over het functioneren van die zeer bekende conventie, zowel over de procedures en de onevenwichten (in besluitvorming en resultaten, met een groot overwicht van “groep 1” en met name West- en Zuid-Europa). Veel discussie in de expertgroep ging over het omschrijven van immaterieel cultureel erfgoed maar ook over allerlei maatregelen en instrumenten. Daarbij werden de net vermelde technieken gebruikt om artikel per artikel, woord voor woord, komma na komma tot consensus te komen.



→ *“Het ligt in jullie handen. Het moet bruisen in jullie hoofd en lijf” Jelton Vieira is specialist in capoeira. Hij leerde deze rijke dansstijl in Bahia (Brazilië), introduceerde en propageerde capoeira als “performance” mee in de Verenigde Staten sinds de jaren 1970. Hij geeft nu ook opnieuw les in Brazilië waar capoeira sinds deze eeuw in de nationale inventarissen en investeringsprogramma’s van immaterieel cultureel erfgoed staat. Hij werd uitgeroepen tot NEA National Heritage Fellow in 2008. © Alan Govenar*

De verslagen van deze en alle volgende debatten zijn te lezen op de website van UNESCO. In een recente publicatie van Janet Blake kan men echo’s lezen over dit moeizame maar fascinerende proces van het zoeken van consensus.⁶ Over allerlei begrippen was er erg veel discussie: problematische woorden als folklore, volkscultuur, uniciteit, etnische identiteit, authenticiteit ... Het bleek ook niet mogelijk een glossarium met definities te aanvaarden. De consensus werd uiteindelijk bereikt door een beperkte reeks begrippen te selecteren, die veel ruimte voor interpretatie lieten. Veruit de meeste aandacht ging naar moeizame debatten over internationale lijsten. Naast die aandachtstrekker werd er ook wel een mechanisme in werking gesteld om ondersteuning te bieden, door het oprichten van een fonds dat *safeguarding*projecten en het bouwen van competenties en inzicht (*capacity-building*) mogelijk maakt.

DE TEKST VAN DE CONVENTIE VAN 2003: HEEFT NIETS TE MAKEN MET WERELDERFGOED

De conventie bestaat uit een preambule en 40 artikels. Er zijn er dus 39 andere. Het feit dat ik dat zo formuleer – en het is nodig – verklikt het feit dat de meeste interesse gaat naar artikel 16, waar sprake is van inschrijvingen op een representatieve lijst van immaterieel cultureel erfgoed van de mensheid, met het officiële doel om de visibiliteit, het verhogen van bewustwording en dialoog rond dit type erfgoed te stimuleren. De beste verklikker van een probleem rond onevenredige aandacht voor dat artikel 16 is ook het schijnbaar onuitroeibare gebruik van het woord “werelderfgoed” in verband met immaterieel erfgoed. Iedereen die dat woord gebruikt in een vertoog over de effecten en uitwerking van “*safeguarding intangible cultural heritage*” en de UNESCO-conventie van 2003, toont aan dat ze niet mee zijn, met de letter of de geest van de conventie.

Er werd tussen 2001 en 2003 een (heel moeizame) consensus bereikt over het feit dat artikel 16 niet over werelderfgoed zoals in de monumentale conventie van 1972 gaat, maar over iets anders. Veel discussie bestond bij het maken en de toepassing rond de regeling van de “Meesterwerken van oraal en immaterieel cultureel erfgoed”, dat op het eind van de jaren 1990 was bedacht als gangmaker voor sensibilisering rond immaterieel erfgoed maar ook als tegenprogrammatie voor de onevenwichtige werelderfgoedlijsten. Deze erg zichtbare en voor vele natiestaten (en toeristische diensten) erg aantrekkelijke regeling van de Meesterwerken moest op inhoudelijke gronden worden opgegeven. Het bleek heel moeilijk te zijn daarover consensus te vinden. Aan de ene kant gingen veel stemmen op om een directe tegenhanger van de werelderfgoedlijst voor monumenten en landschappen te maken (zoals bepaald in de conventie van 1972). De achterliggende bedoeling was om andere soorten wereldkaartjes te maken, waarbij er meer erkenningen in Afrika, Azië of Zuid-Amerika zouden prijken; een al-

ternatief en omkering van de werelderfgoedspreadsheets. Aan de andere kant wilde men dit systeem afschaffen en alle vormen van hiërarchie tussen aspecten van cultuur uitbannen. Dus geen lijst. Men landde ergens in het midden, met een zogenaamde ‘representatieve lijst van immaterieel cultureel erfgoed van de mensheid’ (artikel 16). Met het woord representatief kan men alle kanten uit en leek iedereen gelijk te krijgen.

Na 2003 werd in tientallen vergaderingen van experts en sessies van het Intergouvernementeel Comité voortdurend consensus gezocht over hoe met die lijst van artikel 16 zou worden omgegaan. Het blijkt tot vandaag erg moeilijk om consensus te vinden over deze lijst en hoe die te beheren. Allerlei aspecten van artikel 16 blijven tot vandaag problematisch in de vergaderingen van het Intergouvernementeel Comité. Dat artikel is eerder een voorbeeld van een heel moeilijk (beheersbaar) meesterwerk van compromis, eerder dan van consensus. Vreemd genoeg (of juist een oorzaak) is het dat artikel dat systematisch en haast exclusief de aandacht trekt van de internationale, nationale en lokale pers overal ter wereld, waar politici en belangenbehartigers voor warm lopen ...

Het leek de voorbije jaren een haast hopeloze strijd om mensen (beleidsmakers, politici, diplomaten, journalisten ...) ertoe te brengen verder te kijken dan hun artikel 16-neus lang is en ertoe te bewegen om te kijken naar het potentieel van de hele conventie; een hele werkbak van instrumenten en voorstellen waarover vlotter consensus bereikt is. Het is meer dan een teken aan de wand dat de experts van het Intergouvernementeel Comité bij het uitwerken van de operationele richtlijnen de criteria voor artikel 17 (de lijst van fenomenen die nood hebben aan een dringend *safeguarding*programma: immaterieel cultureel erfgoed dat in gevaar is of dringend moet gekoesterd of gewaarborgd worden) voor de criteria van artikel 16 zetten. Vroeg of laat zal misschien beslist worden om het eenvoudig en leesbaar te maken en 16 terug voor 17 te zetten. Maar dat is momenteel niet in de geest van de conventie. Een ander teken aan de wand is dat de beschikbare middelen van het fonds enerzijds zoveel mogelijk op *safeguarding*programma’s in het kader van artikel 17 worden ingezet en anderzijds op het proberen wereldwijd uit te leggen hoe de conventie (alle artikels) kan geïmplementeerd worden.

Eenzijds zal de UNESCO-conventie van 2003 worden gemaakt in de praktijk; hoe in al die landen groepen, individuen, gemeenschappen, beleidsmakers en andere actoren er (in netwerkverband en samen) mee omgaan, hoe de uitdaging “*safeguarding intangible cultural heritage*” wordt opgepikt en ingekleurd. Via de identificatie van voorbeeldpraktijken, wellicht vooral via internationale vakliteratuur, misschien via het UNESCO-apparaat (artikel 18 van de conventie is daarvoor bedoeld), kan dat in de verf worden gezet.

Anderzijds wordt een belangrijk deel van het verhaal nog steeds geschreven binnen UNESCO, door de organen van de conventie (Algemene Vergadering, Intergouvernementeel Comité, het UNESCO-secretariaat, andere in de conventie of via de operationele richtlijnen in beeld komende actoren). De door de lidstaten afgevaardigde experts die tussen 2001 en 2003 de consensus gebouwd hebben rond de conventietekst vonden het belangrijk dat de verdere evolutie ook verder begeleid zou worden door experts. In artikel 6, puntje 7, werd gesteld dat *“State Members of the Committee shall choose as their representatives persons who are qualified in the various fields of the intangible cultural heritage”*. Van bij de eerste vergaderingen van het Intergouvernementeel Comité bleek dit op een andere manier opgevat te worden door de diverse landen. Sommige staten stuurden etnologen, antropologen, professoren en cultureel-erfgoedwerkers. Andere landen vaardigden de permanente vertegenwoordiger bij UNESCO, een ambassadeur in het land waar de vergadering plaatsvindt of andere diplomaten af. Vaak ging het de eerste jaren om dezelfde mensen die het redactieproces van de conventietekst mee-gemaakt hadden. Er werd getracht op de consensus voort te bouwen. Naarmate de tijd vordert, blijkt het evenwicht tussen inhoudelijke experts (in immaterieel erfgoed) enerzijds en politieke vertegenwoordigers of diplomaten anderzijds te verschuiven.

Cherif Khaznadar was van bij het begin een van de protagonisten van de expertgroep, zowel bij het schrijven van de conven-

tie als van de operationele richtlijnen, als geestelijke vader van de etnoscenografiebeweging en directeur van het *Maison des cultures du Monde* in Parijs een voorloper en trendsetter in dit werkveld, én prominent lid van de Franse UNESCO-commissie. Het was natuurlijk geen toeval dat hij in 2008 voorzitter van de Tweede Algemene Vergadering van de lidstaten van de conventie van 2003 was. Uit recente publicaties, essays en interventies blijkt dat hij er absoluut niet gerust in is, in hoe de dynamiek van het intergouvernementeel apparaat werkt en waar de conventie naartoe gaat. De titel van een recent, glashelder essay, laat niets aan duidelijkheid te wensen over: *“Les dangers qui guettent la convention de 2003”*.⁷ Hij vreest dat de instrumentele en oneigenlijke belangstelling en machtsge laden discussies over dat ene artikel, 16, steeds meer zullen toenemen en dat de volle en prioritaire doorgroei van artikel 17, artikel 18 en alle andere artikelen daardoor geremd wordt. Dat de geest van de conventie zoniet verkracht, dan wel politiek gerecupereerd, versmacht of ondergeschoven wordt en dat dit nauwelijks tegen te houden is. Ik weiger de handdoek nu al te gooien. Het is aan de mensen en organisaties van goede wil om voort te bouwen aan en te trachten “de geest van de conventie” van 2003 te laten werken en, ondanks alle tegenkrachten en *free riders*, in de praktijk te brengen. De opgewekte en onderliggende mondiale energie is te krachtig in het begin van de 21^e eeuw om niet te trachten er iets positiefs mee te doen. Alle beetjes helpen: als er minstens daarover toch consensus zou kunnen bestaan.

- 1 Dr. Marc Jacobs is directeur van FARO. Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed vzw, lid van de Vlaamse UNESCO-commissie en sinds 2001 intensief betrokken bij alle internationale, officiële bijeenkomsten en tal van expertmeetings rond de conventie van 2003. FARO werd in 2008 geaccrediteerd door UNESCO als niet-gouvernementele organisatie die geconsulteerd kan worden als expertisecentrum voor de toepassing van de UNESCO-conventie van 2003.
- 2 Statement van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties voor de “International Day of the World’s Indigenous People.”(2002): www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8332.doc.htm
- 3 Zie: *A Short Guide to Consensus Building. An Alternative to Robert’s Rules of Order for Groups, Organizations and Ad Hoc Assemblies that Want to Operate By Consensus*, http://web.mit.edu/publicdisputes/practice/cbh_ch1.html: “Consensus means overwhelming agreement. And, it is important that consensus be the product of a good-faith effort to meet the interests of all stakeholders. The key indicator of whether or not a consensus has been reached is that everyone agrees they can live with the final proposal; that is, after every effort has been made to meet any outstanding interests. Thus, consensus requires that someone frame a proposal after listening carefully to everyone’s interests. Interests, by the way, are not the same as positions or demands. Demands and positions are what people say they must have, but interests are the underlying needs or reasons that explain why they take the positions that they do.”
- 4 “‘Facilitation’ and ‘mediation’ are often used interchangeably. We think the key distinction is that facilitators work mostly with parties once they are ‘at the table’ while mediators do that as well as handle the pre-negotiation and post-negotiation tasks described above. Some professionals have both sets of skills, many do not. Neither form of consensus build assistance requires stakeholders to give up their authority or their power to decide what is best for them.” http://web.mit.edu/publicdisputes/practice/cbh_ch1.html
- 5 Zie: www.zhaba.cz/uploads/media/Shared_Path.pdf. Voor een zeer instructief boek dat breder gaat, kan men terecht in: S. KANER, *Facilitator’s Guide to Participatory Decision-Making*, San Francisco, Jossey-Bass, 2007.
- 6 J. BLAKE, *Commentary on the 2003 UNESCO convention on [sic] the safeguarding of the intangible cultural heritage*, Leicester, The Institute of Art and Law, 2006. Het is een intelligente maar selectieve lezing (er zijn vele andere versies en accenten mogelijk). Voor de originele en uitgebreide bron, zie: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00015>, verslagen van de expertmeetings in 2002 en 2003.
- 7 C. KHAZNADAR, “Les dangers qui guettent la convention de 2003”, in: *Le patrimoine culturel immatériel à la lumière de l’Extrême-Orient*, Paris, Babel, 2009, pp. 101–109.