

Cataluña ante el despliegue de la Convención de la Unesco sobre diversidad cultural

Martí Petit

Jefe de la Unidad de Relaciones Internacionales
(Consejo del Audiovisual de Cataluña)
Profesor de la Facultad de Ciencias de la Comunicación
(Universidad Autónoma de Barcelona)

La Convención de la Unesco sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales -aprobada en octubre de 2005 y en vigencia después de su ratificación a lo largo de 2006 por más de treinta Estados- facilita la realización de políticas culturales catalanas en el escenario de la globalización. El autor considera que -al amparo del nuevo Estatuto de Autonomía- Cataluña debe aprovechar los nuevos escenarios que se configuran en las relaciones internacionales para reforzar su cultura, y sugiere avanzar por la vía de la gobernanza ante la complejidad creciente de la globalización.

Es a partir de la arquitectura diseñada en los acuerdos multilaterales que los gobiernos nacionales pueden desplegar sus políticas

La necesaria relación entre las políticas culturales y de comunicación y el seguimiento de los acuerdos internacionales

El presente capítulo parte de la observación de que las políticas culturales y de comunicación se definen de manera creciente en foros internacionales. Es a partir de la arquitectura diseñada en los acuerdos multilaterales que los gobiernos nacionales pueden desplegar sus políticas. Así, si el Gobierno de la Generalitat quiere establecer una cuota para el cine doblado al catalán en las salas de exhibición, previamente deberá analizar su viabilidad a la luz de tratados como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, GATS en iniciales inglesas, bajo la tutela de la Organización Mundial del Comercio).

Este ejemplo ilustra la necesidad del Gobierno de la Generalitat de ampliar el radio de sus políticas sectoriales (industriales, de servicios y también culturales). En el ámbito de la comunicación no se trata sólo de aplicar unas medidas inmediatas para la promoción de la propia cultura. También hay que ir más allá y prever qué escenarios se están dibujando en las negociaciones en curso (a menudo "casi clandestinas") de futuras normas internacionales. El proceso de revisión de la Directiva europea de televisión sin fronteras es una muestra de ello, como también lo es la futura implementación de la Convención sobre diversidad cultural de la Unesco.¹ Porque lejos de lo que se pudiera pensar, la negociación de tratados internacionales no es una cuestión "de Madrid" o "de Bruselas", sino un ámbito de actuación en el que Cataluña tiene muchos intereses en juego y muchas cosas por decir.

En este sentido, Quebec es un país pionero en darse cuenta de que las políticas culturales van íntimamente ligadas a la firma de acuerdos internacionales ventajosos. En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, NAFTA en iniciales inglesas) entre México, EE.UU. y Canadá, este último consiguió frente a EE.UU. que los bienes y servicios culturales se excluyeran de la liberalización comercial². Gracias a esta "excepción cultural", recogida en el anexo I del TLCAN, el Estado canadiense puede intervenir en el mercado para aplicar medidas de protección de la cultura propia. Y dentro de este tratamiento específico del sector cultural, Quebec tiene unas condiciones todavía más favorables, que le permiten asociarse con estados de la misma área lingüística. De esta manera, quedan abiertas las puertas a, por ejemplo, coproducciones cinematográficas con Francia mediante un régimen muy favorable³.

En cambio, México no excluyó el sector cultural del TLCAN y a partir de ese momento se ha visto atado de manos a la hora de elaborar políticas culturales. Sólo un ejemplo: según datos de la Coalición Mexicana para la Diversidad Cultural, durante el año 2004 la producción cinematográfica de México disminuyó un 72%. Además, EE.UU. controla 2.500 de las 3.000 salas de proyección de cine de México. Como consecuencia, concluye la Coalición, se han cerrado empresas de producción, ha aumentado el paro en el sector y se han reducido las exportaciones audiovisuales del país⁴.

Las políticas culturales y de comunicación también incluyen un seguimiento muy estrecho de las negociaciones de tratados internacionales, aunque "sólo se trate de comercio". Por lo tanto, y visto el caso de Quebec, una de las prioridades del Gobierno de la Generalitat debería ser una "diplomacia cultural" que defienda la personalidad y los intereses de Cataluña en la esfera internacional. Además, el Gobierno tendría que jugar fuerte. Se abriría así un horizonte de acción política que entrelaza política cultural, relaciones internacionales y proyección institucional. Además, en el ámbito de la Unesco, esta acción política

(1) Unesco [En línea] (2005): *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Texto oficial en inglés, francés, español, ruso, chino y árabe disponible en <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. [Consulta: 15 de enero de 2007].

(2) NAFTA [En línea] (1994): *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Versión oficial disponible en <http://www.nafta-secalena.org/DefaultSite/index_e.aspx?DetailID=78> [Consulta: 15 de enero de 2007].

(3) Zellagui, Sihem [En línea] (2001): "La régulation de l'audiovisuel face à la mondialisation. Les cas du Canada et de la France", en *Journal du Barreau*, vol. 33, núm. 14, 1 de septiembre de 2001, Montréal, Barreau du Québec. <<http://www.barreau.qc.ca/journal/frameset.asp?article=/journal/vol33/no14/droitcompare.html>> (Nota del autor: "barreau" equivale a "colegio de abogados") [Consulta: 15 de enero de 2007].

(4) Barlet, Olivier [En línea] (2005): "La diversidad cultural: diálogos entre los cineastas del Sur - Coloquio en Cannes 2005 - Acta", en *La diversidad de las expresiones culturales*, vol. 5, núm. 17, 6 de junio de 2006, Montréal, Ministerio de Cultura y Comunicaciones de Quebec. <<http://www.mcc.gouv.qc.ca/diversite-culturelle/esp/noticias/noticias05-06-06.html#nouvelle8>> [Consulta: 15 de enero de 2007].

se vería avalada por dos textos legales que han supuesto importantes sacudidas, tanto políticas como jurídicas: el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Convención de la Unesco sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, también conocida como "Convención sobre diversidad cultural".

¿Qué dicen el Estatuto y la Convención de la Unesco?

La Convención es un tratado internacional que, de alguna manera, representa un contrapeso a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI, WIPO en iniciales inglesas). Tanto la OMC como la OMPI, así como los acuerdos que quedan bajo su tutela, tienen una lógica mercantil, contraria a la consideración específica de los bienes y servicios culturales y a la intervención de los estados en la materia. Dicho de otra forma, apuntan hacia una desregulación y liberalización del sector cultural, que debe ser tratado como una mercancía cualquiera. Es por eso que el debate, la aprobación y la posterior ratificación de la Convención de la Unesco ha provocado tanta expectación (e incluso tensión): estamos hablando de un sector económico que ahora ya es la principal fuente de exportaciones de Estados Unidos y sobre el que EE.UU. no quiere perder su predominio mundial⁵. Y si ampliamos el concepto y hablamos de industria del *copyright* (audiovisual y aplicaciones informáticas), la importancia económica es aún mayor para EE.UU.: en 2002, sus exportaciones en este sector representaron 89.260 millones de dólares, superando así a otros sectores económicos como el químico, la automoción y la aeronáutica⁶.

A pesar de los obstáculos de EE.UU., que se reincorporó a la Unesco en 2003 después de veinte años de ausencia, la Convención se aprobó el 20 de octubre de 2005 durante la 33ª Conferencia General. Para que el acuerdo entrara en vigor, hacía falta que 30 países lo ratificasen en sus respectivos parlamentos, con lo que se abría un período que, en tratados de esta naturaleza, acostumbra a ser de, por lo menos, unos tres años. Pues bien, el 18 de diciembre de 2006, trece estados de la Unión Europea depositaban en la Unesco su ratificación, como también lo hizo la Unión Europea (sic) en el ámbito de sus competencias en cultura. El número de ratificaciones ascendía de golpe a treinta y cinco, y se superaba el listón de treinta en un período excepcionalmente breve: catorce meses.

Entre los que han ratificado la Convención predominan los países francófonos y los europeos, incluido el Estado español. Este dato es importante, porque de este grupo de países saldrán elegidos los dieciocho miembros del Comité Intergubernamental, que deberá establecer el programa de acción y hacer su seguimiento (artículo 23 de la Convención). Cuando el número de ratificaciones llegue a cincuenta, el Comité pasará a tener veinticuatro miembros. Canadá parte de una posición favorable para formar parte del Comité, ya que fue uno de los principales impulsores del proceso y el primer estado que ratificó el acuerdo. En cualquier caso, es evidente la importancia de situarse dentro del Comité Intergubernamental, por el papel protagonista que se espera que tenga en los foros internacionales. Un ejemplo lo constituyen las negociaciones en curso de la OMC, que comprenden temas tan distintos como agricultura, transportes aéreos, sector textil, medidas antidumping y bienes y servicios culturales, entre muchos otros.

La Convención [sobre diversidad cultural] es un tratado internacional que, de alguna manera, representa un contrapeso a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

El número de ratificaciones [de la Convención] ascendía de golpe a treinta y cinco, y se superaba el listón de treinta en un período excepcionalmente breve: catorce meses

(5) Véase, en este mismo informe, el capítulo "Las políticas de comunicación".

(6) International Intellectual Property Alliance [En línea] (2004): *Copyright Industries in the US Economy*. Washington: IIPA. <http://www.iipa.com/copyright_us_economy.html> [Consulta: 15 de enero de 2007].

El camino para que Cataluña tenga un estatus en la Unesco comparable al de Quebec está, pues, abierto

La globalización representa la multiplicación de los intercambios (comerciales, turísticos, de información, etc.) que hace trizas la posibilidad de que los estados sean el único agente posible en las relaciones internacionales

Así, la función del Comité Intergubernamental será la de recordar que "las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben tratarse como si sólo tuviesen un valor comercial" (preámbulo de la Convención). El Comité Intergubernamental también defenderá "el derecho soberano [de los Estados] a formular y aplicar sus políticas culturales y a adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales" (artículo 5), como por ejemplo, promover las industrias culturales independientes y conceder asistencia financiera pública (artículo 6). Se espera, pues, que este Comité tenga una relevancia diplomática fundamental en la agenda internacional. Así lo acordaron los 148 estados miembros de la Unesco que votaron a favor de la Convención, ante los dos únicos votos en contra de EE.UU. e Israel.

Y Cataluña, ¿qué posibilidades tiene de participar en el despliegue de la Convención? El nuevo Estatuto de Autonomía otorga al Gobierno de Cataluña competencias nuevas en este ámbito. El artículo 198 establece que "la Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la Unesco y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente". La representación de un gobierno subcentral no es una cuestión inédita en la Unesco, ya que Quebec obtuvo una presencia permanente en el seno de la delegación canadiense en la institución. El 5 de mayo de 2006, el presidente de Canadá, Stephen Harper, así lo anunciaba en presencia del primer ministro de Quebec, Jean Charest. Por otro lado, el artículo 196.2 del Estatuto establece que, "si se trata de tratados que afectan a Cataluña de una manera directa y singular, la Generalitat puede solicitar al Gobierno que integre representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadoras." El camino para que Cataluña tenga un estatus en la Unesco comparable al de Quebec está, pues, abierto.

El hecho de tener una representación permanente dentro de la delegación española en la Unesco tendría un interés simbólico, que es importante, pero también permitiría estar presente y tener información directa sobre la toma de decisiones de gran alcance, como el despliegue de la Convención, entre otras cuestiones. Sin duda se trata de una jugada complicada, como lo son siempre todos los procesos de negociación multilateral, pero si el Estado español tiene una posición definida respecto a la Convención y apuesta por estar en el Comité Intergubernamental, Cataluña también debería tener representación. Las formaciones políticas catalanas, sea cual sea su fuerza o su influencia en el gobierno central, deberían asumir esta línea política de forma clara y sin taticismos. Se tendría que seguir el ejemplo de Francia, donde todos los partidos se alinearon a favor de la "excepción cultural" durante la Ronda Uruguay de la OMC (1986-94). La regulación del estado en materia de acceso, pluralismo e igualdad de oportunidades a la información y a la cultura no es objeto de disputa partidista⁷.

La complejidad de la globalización: un aliado para Cataluña

Las relaciones internacionales ya no se juegan sobre un tablero de ajedrez de 64 cuadros blancos y negros alternados, con unas pocas piezas de movimientos predefinidos y previsibles. La globalización representa la multiplicación de los intercambios (comerciales, turísticos, de información, etc.) que hace trizas la

(7) Para más información, véase: Petit, M. (2006): "La Convenció de la UNESCO sobre diversitat cultural: un tractat que arriba massa tard?", en *Quaderns del CAC*, núm. 23-24, Barcelona, Consell de l'Audiovisual de Catalunya, pág. 181-193. También disponible en línea en <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/q23-24petit.pdf> [Consulta: 15 de enero de 2007].

posibilidad de que los Estados sean el único agente posible en las relaciones internacionales. El "flujo cuántico" global ya no se puede legislar con leyes newtonianas. Por esta razón, la teoría política ha creado el neologismo *gobernanza*, que denota el sistema de reglas formales e informales (normas, reglamentos, costumbres, complicidades no escritas, etc.) para gestionar asuntos colectivos inéditos. La *gobernanza* parece la herramienta adecuada para la complejidad creciente de la globalización, ya que rehúye las soluciones unilaterales "por decreto" y busca los compromisos y los equilibrios que satisfagan el mayor número de agentes implicados (Estado, sociedad civil, mercado, colectivos con riesgo de exclusión, etc.).

La globalización está abriendo nuevos espacios multilaterales en los que se abandona la "diplomacia de Estado" y se inauguran formas más poliédricas de debate y toma de decisión. La profesora Divina Frau-Meigs, de la Universidad París 3-Sorbonne, lo llama "diplomacia de proyecto"⁸. La Convención de la Unesco centrada en la diversidad cultural es un buen ejemplo de ello, como también la Cumbre Mundial sobre Sociedad de la Información (WSIS, en las iniciales inglesas). Frau-Meigs, invitada en 2006 por la Cátedra Unesco de Comunicación del InCom-UAB, senyala acertadamente que hay que aplicar los principios de la gobernanza. Alianzas globales (de artistas, de ciudades, de cooperación internacional, etc.), coaliciones dinámicas y plataformas multiactores participan en la discusión e interpretación de las recomendaciones, directivas y otros instrumentos jurídicos internacionales. Como se integran más actores en el proceso, obtienen más presencia mediática e, incluso, legitiman la acción de los poderes institucionales.

Y es en este nuevo contexto, con una lógica más borrosa, que Cataluña debe reinventar su personalidad en el mundo, ideando nuevas formas de relación diplomática y paradiplomática. No seremos los únicos. En palabras de Michael Keating, el actual director del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales del Instituto Universitario Europeo, la globalización ha provocado "nuevas formas de nacionalismo, menos ligadas a la construcción de un Estado en el sentido clásico y más orientadas a crear capacidad para la acción colectiva, en el gobierno y en la sociedad civil, ante el mercado global"⁹.

La acción internacional de Cataluña está legitimada por académicos de máximo nivel como Keating, pero también por casos prácticos donde reflejarse: aparte de Quebec, otros gobiernos subcentrales han potenciado sus relaciones internacionales, como Columbia Británica, Flandes, algunos *länder* alemanes e incluso California. Cataluña debería apasionarse ante esta globalización compleja y fecunda, que tanto miedo provoca a los Estados pequeños.

La globalización está abriendo nuevos espacios multilaterales en los que se abandona la "diplomacia de estado" y se inauguran formas más poliédricas de debate y toma de decisión

(8) Frau-Meigs, Divina (2007): "La convention sur la diversité culturelle. Un instrument obsolète pour une réalité en expansion?", en *Annuaire Français des Relations Internationales* (AFRI). (En prensa).

(9) Keating, Michael (2003): "Les regions i els afers internacionals. Motius, oportunitats i estratègies", en Morata, F. i J. Etherington (ed.): *Global i local. L'impacte de la globalització en els sistemes territorials*. Barcelona: Pòrtic. Véase, también, la web de M. Keating: <<http://www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/bioKeating.shtml>> [Consulta: 15 de enero de 2007].

