



ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ
ΘΕΜΑΤΙΚΌ ΤΜΉΜΑ Β: ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΈΣ ΠΟΛΙΤΙΚΈΣ ΚΑΙ ΣΥΝΟΧΉ
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΑΙΔΕΙΑ

Εφαρμογή της Σύμβασης του 2005 της UNESCO στην Ευρωπαϊκή Ένωση

ΜΕΛΕΤΗ

Το παρόν έγγραφο εκπονήθηκε κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Πολιτισμού και Παιδείας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ

Germann Avocats (Γενεύη) και πολυεπιστημονική ερευνητική ομάδα¹

ΑΡΜΟΔΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ

K. Goncalo MACEDO
Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικών Πολιτικών και Συνοχής
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ΓΛΩΣΣΙΚΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ

Πρωτότυπο: EN.
Μεταφράσεις: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΚΔΟΤΗ

Για να επικοινωνήσετε με τον Τομέα Πολιτικής ή να εγγραφείτε συνδρομητής στο μηνιαίο ενημερωτικό δελτίο του, στείλτε μήνυμα στο: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Το χειρόγραφο ολοκληρώθηκε τον Μάιο, 2010.
Βρυξέλλες, © Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2010

Το παρόν έγγραφο είναι διαθέσιμο στο διαδίκτυο στην ακόλουθη διεύθυνση:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν έγγραφο αποτελούν αποκλειστική ευθύνη του συντάκτη και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκην την επίσημη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η αναπαραγωγή και η μετάφραση για μη εμπορικούς σκοπούς επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση ότι γίνεται δεόντως μνεία της πηγής και κατόπιν ενημέρωσης του εκδότη και αποστολής αντιγράφου σε αυτόν.

¹ Βλ. την ενότητα «Ερευνητική ομάδα» («Research Team») στον ιστότοπο www.diversitystudy.eu



ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ
ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΤΜΗΜΑ Β: ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΟΧΗ
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΑΙΔΕΙΑ

Εφαρμογή της Σύμβασης του 2005 της UNESCO στην Ευρωπαϊκή Ένωση

ΜΕΛΕΤΗ

Περιεχόμενο:

Η παρούσα μελέτη παρέχει μια επισκόπηση της κατάστασης ως προς την εφαρμογή της Σύμβασης του 2005 της UNESCO για την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων. Εστιάζοντας σε πεδία στα οποία η ΕΕ αναμένεται να διαδραματίσει ηγετικό ή συντονιστικό ρόλο, σκοπό έχει να προσφέρει ιδέες και μακροπρόθεσμη καθοδήγηση για την εφαρμογή της Σύμβασης. Για τον σκοπό αυτόν, αναλύει τις υποχρεώσεις που καθορίζονται στην εν λόγω σύμβαση. Παρέχει ενημέρωση σχετικά με τις διάφορες πρακτικές εφαρμογής της Σύμβασης της UNESCO από νομική και πρακτική άποψη, και εντοπίζει προκλήσεις και μέτρα που συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του εν λόγω μέσου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο άνθρακας και ο χάλυβας χρειάζονται τον πολιτισμό

Έχει σημασία ο πολιτισμός για την Ευρώπη; - Ο Jean Monnet, ένας από τους αρχιτέκτονες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, έχει δηλώσει ότι, αν έπρεπε να ξεκινήσει το έργο του από την αρχή, θα ξεκινούσε από τον πολιτισμό: «*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture.*» (Αν ξεκινούσα από την αρχή, θα ξεκινούσα από τον πολιτισμό).²

Η παρούσα μελέτη παρέχει μια επισκόπηση της κατάστασης ως προς την εφαρμογή της Σύμβασης του 2005 της UNESCO για την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων. Εστιάζει σε πεδία στα οποία η ΕΕ αναμένεται να διαδραματίσει ηγετικό ή συντονιστικό ρόλο. Προσφέρει ιδέες και μακροπρόθεσμη καθοδήγηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO. Για τον σκοπό αυτόν, πραγματοποιεί λεπτομερή ανάλυση των υποχρεώσεων που καθορίζονται στην εν λόγω σύμβαση. Παρέχει ενημέρωση σχετικά με τις διάφορες πρακτικές εφαρμογής της Σύμβασης της UNESCO από νομική και πρακτική άποψη, και εντοπίζει προκλήσεις και μέτρα που συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του εν λόγω μέσου.

Η εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO απαιτεί νέα δράση από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη και την κοινωνία των πολιτών. Η υπέρβαση του κατακερματισμού και η προσπάθεια επίτευξης συνεκτικότητας πρέπει να είναι τα κεντρικά μοτίβα αυτού του εγχειρήματος. Αν οι δημόσιοι και ιδιωτικοί παράγοντες επιδείξουν φιλοδοξία, τα καθήκοντα που θα αναλάβουν θα είναι σύνθετα και οι επιδιωκόμενοι στόχοι σημαντικοί. Αν υιοθετήσουν μινιμαλιστική προσέγγιση, δεν θα καταφέρουν να ανταποκριθούν στις προκλήσεις. Η δεύτερη προσέγγιση αντιπροσωπεύει τη χειρότερη εκδοχή, η οποία θα δημιουργούσε προϋποθέσεις ώστε να κυριαρχήσουν τα εμπορικά συμφέροντα εις βάρος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και της πρόσβασης στον πλούτο που παρέχει η πολυμορφία των πολιτιστικών εκφράσεων. Επιπλέον, η επιλογή της μέσης οδού, μεταξύ φιλοδοξίας και μινιμαλισμού, θα εδραίωνε απλώς την κρατούσα κατάσταση πραγμάτων: η πολυμορφία των πολιτιστικών εκφράσεων αποτελεί πολυτέλεια για λίγα πλούσια και δημοκρατικά κράτη πρόνοιας, και παραμένει άπιαστο όνειρο για τον υπόλοιπο κόσμο.

Η Σύμβαση της UNESCO προβλέπει ένα νέο μέσο το οποίο έχει τη δυνατότητα να καταστήσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σημαντικά πλουσιότερη, πολύ πιο ουσιαστική και βιώσιμη. Στις εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πραγματική προστασία και προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της «παγκόσμιας ολοκλήρωσης» έτσι ώστε να διασφαλιστούν η ειρήνη και η κοινωνική ευημερία ως υπαρξιακές συνιστώσες της απλής οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Εξήντα χρόνια μετά τη δήλωση Schuman, ο άνθρακας και ο χάλυβας χρειάζονται σήμερα τον πολιτισμό περισσότερο από κάθε άλλη φορά στην Ευρώπη και ανά τον κόσμο.

Επισκόπηση της μελέτης

Η μελέτη μας χωρίζεται σε πέντε μέρη. Στην επισκόπηση των πρακτικών εφαρμογής της Σύμβασης της UNESCO την οποία συνοψίζουμε στο πρώτο μέρος, εξετάζουμε παραδοσιακές και καινοτόμες προσεγγίσεις του τρόπου με τον οποίον μπορεί να διατηρηθεί και να προαχθεί η πολιτιστική πολυμορφία σε όλα τα είδη χωρών, ανεξαρτήτως του επιπέδου ανάπτυξής τους. Η επισκόπηση περιλαμβάνει: (1) ανεπτυγμένες χώρες με ισχυρές πολιτιστικές

βιομηχανίες όπως τα κράτη μέλη της ΕΕ και ο Καναδάς· (2) οικονομικά αναδυόμενες χώρες με οργανωμένες πολιτιστικές βιομηχανίες όπως η Κίνα ή η Βραζιλία· και (3) αναπτυσσόμενες και λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες με ελάχιστα οικονομικά μέσα για την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων όπως η Σενεγάλη.

Η Σύμβαση της UNESCO έχει συνταχθεί με προγραμματικό τρόπο. Κατά συνέπεια, τα συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης διαθέτουν ευρέα περιθώρια ελιγμών για την εφαρμογή αυτού του μέσου. Χρησιμοποιώντας ως σημείο αφετηρίας αυτήν την πραγματικότητα, αναπτύσσουμε και συζητούμε νέες ιδέες με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας της εν λόγω συνθήκης μέσω της διαδικασίας εφαρμογής της (δεύτερο μέρος).

Οι μελέτες και τεκμηριωμένες έρευνες αποτελούν τη βάση της αξιολόγησής μας σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της Σύμβασης από την ΕΕ στις διεθνείς σχέσεις και τις εσωτερικές πολιτικές της (τρίτο και τέταρτο μέρος). Αξιολογούμε κατά πόσον η Σύμβαση της UNESCO είχε αντίκτυπο σε πιο πρόσφατες πολιτικές, και περιγράφουμε σενάρια σχετικά με τον αντίκτυπό της στο ορατό μέλλον προκειμένου να υποβάλουμε συστάσεις για περαιτέρω δράση (πέμπτο μέρος).

Πρώτο μέρος: Μελέτη βάσει ερωτηματολογίων και συνεντεύξεων

Στο πρώτο μέρος παρουσιάζονται συνοπτικά οι πληροφορίες και απόψεις που συλλέξαμε μέσω ερωτηματολογίων και συνεντεύξεων από διάφορους ενδιαφερόμενους παράγοντες του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα εντός και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρέχουμε μια σύντομη ανάλυση αυτών των δεδομένων, τα οποία προσφέρουν στοιχεία που βοηθούν στην κατανόηση της τρέχουσας κατάστασης ως προς την εφαρμογή της Σύμβασης και κατευθύνουν την αναμενόμενη περαιτέρω δράση.

Το πρώτο ερωτηματολόγιο μας επέτρεψε να συλλέξουμε νομικά στοιχεία, το δεύτερο ερωτηματολόγιο ανέλυε τις πρακτικές εφαρμογές από την άποψη των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών και το τρίτο ερωτηματολόγιο εξέταζε την εφαρμογή από την οπτική γωνία των περιφερειακών οργανισμών. Επιπλέον, πραγματοποιήσαμε προφορικές συνεντεύξεις με εκπροσώπους διαφόρων περιφερειακών και διεθνών οργανισμών.

Τα συμπληρωμένα ερωτηματολόγια είναι διαθέσιμα στο κοινό μέσω του ιστοτόπου που έχει αφιερωθεί στη μελέτη: www.diversitystudy.eu

Δεύτερο μέρος: Νέες ιδέες για την εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO:

Στο δεύτερο μέρος διερευνώνται επιλεγμένες νέες ιδέες για την εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO οι οποίες αφορούν τις εξωτερικές σχέσεις και τις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ.

Πρώτον, το άρθρο 8 της Σύμβασης της UNESCO προβλέπει ότι «ένα μέρος μπορεί να εντοπίσει την ύπαρξη ειδικών περιστάσεων στις οποίες η πολιτιστική έκφραση, στο έδαφός του, κινδυνεύει να εξαφανιστεί, ή αντιμετωπίζει σοβαρή απειλή, ή χρειάζεται με κάποιο τρόπο επείγουσα προστασία» και ότι «[τ]α μέρη μπορούν να λάβουν όλα τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία και τη διατήρηση της πολιτιστικής έκφρασης» σε τέτοιες περιστάσεις. Η διάταξη αυτή, σε συνδυασμό με το άρθρο 17, μπορεί να θεωρηθεί ότι αναφέρεται στη λεγόμενη «πολιτιστική γενοκτονία» ως την πλέον ακραία μορφή άρνησης της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων. Τα αρχικά σχέδια της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για την πρόληψη και καταπολέμηση του εγκλήματος της γενοκτονίας, του 1948, περιλάμβαναν διατάξεις οι οποίες αναφέρονταν σε επιθέσεις κατά ορισμένων

² Απόσπασμα δήλωσης του Jean Monnet όπως παρατίθεται στο «Denis de Rougemont tel qu'en lui-même», στο *Cadmos* 33/1986, σ. 22.

πολιτιστικών εκφράσεων με σκοπό την καταστροφή εθνικών, εθνοτικών, φυλετικών ή θρησκευτικών ομάδων καθ'αυτών. Προτείνουμε να εξεταστεί περαιτέρω αυτή η ερμηνεία με προοπτική την υιοθέτηση ενδεχόμενων νέων προσεγγίσεων βάσει της Σύμβασης της UNESCO για την έγκαιρη πρόληψη της γενοκτονίας και των μαζικών εγκλημάτων. Ειδικότερα, θα προτείνουμε την περαιτέρω διερεύνηση της σχέσης μεταξύ της πολυμορφίας των πολιτιστικών, θρησκευτικών, πολιτικών και εθνικών εκφράσεων. Θα παρουσιάσουμε μια πρόταση σχετικά με νέα μέσα τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ με χώρες οι οποίες μαστίζονται από ανθρωπιστικά ζητήματα και παραβιάσεις των δικαιωμάτων των μειονοτήτων και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Εισηγούμαστε η πρόταση αυτή να συζητηθεί στο πλαίσιο του Διατλαντικού Διαλόγου των Νομοθετών (TLD), ο οποίος αποσκοπεί στην ενίσχυση και τη βελτίωση του επιπέδου του πολιτικού διαλόγου μεταξύ των ευρωπαίων και αμερικανών νομοθετών. Η έγκαιρη πρόληψη της γενοκτονίας και των μαζικών εγκλημάτων είναι πολύ σημαντικό ζήτημα πολιτικής το οποίο απασχολεί εξίσου τους νομοθέτες και των δύο πλευρών του Ατλαντικού. Η συζήτηση του θέματος αυτού θα επιτρέψει στους ευρωπαίους βουλευτές να αναδείξουν την πλήρη αξία της Σύμβασης της UNESCO στους συναδέλφους τους των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής. Στην καλύτερη περίπτωση, ένας τέτοιος διάλογος μπορεί να προκαλέσει στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και σε άλλες χώρες με παρόμοιες αντιλήψεις μια ευπρόσδεκτη μεταστροφή έναντι αυτού του μέσου, από στάση απόρριψης σε στάση στήριξης.

Δεύτερον, οι πολιτικές που αποβλέπουν στην προστασία και την προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας απαιτούν επαρκείς πόρους. Στο πλαίσιο αυτό, θα αναλύσουμε τον ρόλο και τη συμβολή των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και του δικαίου του ανταγωνισμού στη διαμόρφωση ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων πολιτιστικών εκφράσεων από τον Βορρά και τον Νότο. Προκειμένου να βελτιωθεί η πρόσβαση σε πολιτιστικές εκφράσεις από διαφοροποιημένες πηγές, θα εισαγάγουμε τις αρχές της «πολιτιστικής μεταχείρισης» και του «πλέον ευνοημένου πολιτισμού». Εξετάζουμε τα ζητήματα που άπτονται του διεθνούς συστήματος πνευματικής ιδιοκτησίας σε σχέση με την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων και διατυπώνουμε προτάσεις για την αντιμετώπισή τους. Σε αυτό το πλαίσιο, υπογραμμίζουμε επίσης τη θετική συμβολή της υφιστάμενης νομοθεσίας περί ανταγωνισμού και ενός νέου νομοθετικού πλαισίου που στηρίζεται σε αρχές καταπολέμησης των πολιτιστικών διακρίσεων. Αυτά τα νομικά καθεστώτα μπορούν να προσφέρουν βελτιωμένη ισορροπία μεταξύ των διαφόρων ευλόγων συμφερόντων που διακυβεύονται. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής θα μπορούσαν να υιοθετήσουν παρόμοιες προσεγγίσεις εντός της ΕΕ προκειμένου να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των άρθρων 6 και 7 της Σύμβασης της UNESCO, και να προωθήσουν την καλύτερη κυκλοφορία των πολιτιστικών αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών. Η συζήτηση αυτή προϋποθέτει τον σχεδιασμό νέων νομικών μέσων για την εφαρμογή των αρχών της δίκαιης πρόσβασης, του ανοίγματος και της ισορροπίας σύμφωνα με τα άρθρα 2.7 και 2.8, με ταυτόχρονη συμμόρφωση προς τις παγκοσμίως αναγνωρισμένες νομικές πράξεις όσον αφορά τα δικαιώματα του ανθρώπου, όπως προβλέπει το άρθρο 5.

Οι αναπτυσσόμενες και λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες πιέζουν τις ανεπτυγμένες χώρες να συνεργαστούν ως προς το θέμα της τροποποίησης του καθεστώτος των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας στους κόλπους του ΠΟΕ, με σκοπό την προστασία και την προαγωγή της δημόσιας υγείας. Εκτιμούμε ότι οι πολιτιστικοί παράγοντες πρέπει να ζητήσουν παρόμοιες πρωτοβουλίες για τα πνευματικά δικαιώματα και τα συναφή δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας προκειμένου να προστατευθεί και να προαχθεί η πολυμορφία των πολιτιστικών εκφράσεων. Οι φορολογούμενοι της ΕΕ επιβαρύνονται οικονομικά για πρακτικές που βλάπτουν την πολυμορφία των πολιτιστικών εκφράσεων. Αυτό περιλαμβάνει τις αρνητικές

συνέπειες των ολιγοπωλίων που καταχρώνται τη θέση ισχύος τους στην αγορά ασκώντας, κατά μίαν έννοια, πολιτιστικές διακρίσεις μέσω των πολιτικών τους.

Τρίτον, η κοινωνία των πολιτών πρέπει να διαδραματίσει καίριο ρόλο στην εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του μέσου αυτού. Θα εστιάσουμε την προσοχή μας στη μορφή που μπορεί να λάβει στην πράξη αυτός ο ρόλος. Ίδεωδώς, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) εκπροσώπησης της κοινωνίας των πολιτών όσον αφορά την εφαρμογή της Σύμβασης πρέπει να αναλάβουν πολιτική δράση με την ίδια αποφασιστικότητα και αποτελεσματικότητα όπως και οι ομάδες ακτιβιστών που έχουν εκφράσει μη εμπορικούς προβληματισμούς για το περιβάλλον στον ΠΟΕ. Οι παράγοντες αυτοί μπόρεσαν να επηρεάσουν ουσιαστικά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή νόμων και πολιτικών όσον αφορά το διεθνές εμπόριο, προωθώντας μη εμπορικούς προβληματισμούς σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Στο εγγύς μέλλον πρέπει να εμφανιστούν παρόμοιοι παράγοντες οι οποίοι θα αναλάβουν να αναπτύξουν περαιτέρω και να εφαρμόσουν νόμους και πολιτικές που θα αποβλέπουν στην προστασία και την προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί, κρίσιμη θα είναι η ανεξαρτησία από την ισχύ δημοσίων και ιδιωτικών παραγόντων. Σε απολυταρχικά καθεστώτα, οι ΜΚΟ πρέπει να προστατεύονται από τις υπαγορεύσεις του κράτους. Σε δημοκρατικά καθεστώτα, οι ΜΚΟ πρέπει να αντιμάχονται την οικονομική ισχύ των εταιρικών συμφερόντων που κατέχουν κυρίαρχη θέση στην αγορά. Και στις δύο περιπτώσεις, αξιολογούμε νομικούς μηχανισμούς και μηχανισμούς πολιτικής που να επιτρέπουν στους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών να εκφράζουν και να προασπίζουν το δημόσιο συμφέρον διατηρώντας συγχρόνως την ανεξαρτησία τους. Παράλληλα, οι ΜΚΟ πρέπει να είναι διαφανείς και υπόλογες όσον αφορά το σύστημα συμμετοχής των μελών τους, την αντιπροσωπευτικότητά τους, τις εσωτερικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, τη διακυβέρνηση και τη χρηματοδότησή τους.

Το συμμετοχικό σύστημα της Σύμβασης του Århus, του 1998, για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα μπορεί να χρησιμεύσει ως πρότυπο για την εφαρμογή του άρθρου 11 της Σύμβασης της UNESCO σε επίπεδο ΕΕ.

Τα τρία αυτά ζητήματα αξίζει να εξεταστούν με ιδιαίτερη προσοχή από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών που επιχειρούν να παρέμβουν στη διαδικασία εφαρμογής της Σύμβασης της UNESCO, με τη φιλοδοξία να υπερβούν τις αδυναμίες της και να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που προσφέρει.

Διάλογος με τους ενδιαφερόμενους

Η ανάλυσή μας για καθένα από τα τρία αυτά ζητήματα στηρίζεται στο ερευνητικό έργο που περιγράφεται στο πρώτο τμήμα της μελέτης μας και σε τεκμηριωμένη έρευνα. Υποβάλαμε την ανάλυση αυτή σε συνομιλητές υψηλού επιπέδου από τον πανεπιστημιακό χώρο οι οποίοι προέβησαν σε κριτική αξιολόγησή της προκειμένου να αναπτυχθεί ευρύτερος διάλογος μεταξύ των ενδιαφερομένων. Έχουμε καταγράψει τις συνεισφορές αυτών των συνομιλητών σε βίντεο, τα οποία αναρτήσαμε στην ενότητα «Διάλογος με τους ενδιαφερόμενους» («Stakeholders' Dialogue») του ιστοτόπου www.diversitystudy.eu. Καθεμία από τις εν λόγω συνεισφορές χρησιμεύει ως σημείο αφετηρίας για την ανάπτυξη διαδικτυακού διαλόγου σχετικά με τα αντίστοιχα θέματα μέσω ιστολογίου. Προσδοκούμε ότι οι ενδιαφερόμενοι θα διαβάσουν τη μελέτη μας, θα ακούσουν τα σχόλια των συνομιλητών, και στη συνέχεια θα διατυπώσουν και θα ανταλλάξουν απόψεις μέσω του ιστολογίου μας.

Τρίτο μέρος: Η εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ

Το τρίτο μέρος καλύπτει τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ. Αναφέρεται στην εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO σε σχέση με τις πολιτικές για τα ανθρώπινα δικαιώματα και το διεθνές εμπόριο σε πολυμερές, περιφερειακό και διμερές επίπεδο.

Στο μέρος αυτό διερευνάται ο ρόλος της ΕΕ σε πρόσφατες διενέξεις στον ΠΟΕ σχετικά με τις συμφωνίες GATS και TRIPS μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και της Κίνας. Παρατηρούμε ότι η ΕΕ υποστήριξε τις Ηνωμένες Πολιτείες έναντι της Κίνας σε αυτές τις διαδικασίες επίλυσης διαφορών σχετικά με τις πολιτιστικές βιομηχανίες. Και οι δύο διαδικασίες κινήθηκαν από το ολιγοπώλιο των μεγάλων κινηματογραφικών εταιρειών του Χόλιγουντ και συναφή συμφέροντα. Σε μία από τις δίκες αυτές η Κίνα επικαλέστηκε προς υπεράσπισή της τη Σύμβαση της UNESCO. Εξ όσων γνωρίζουμε, δεν υπήρξε διαβούλευση με τους ευρωπαϊκούς πολιτιστικούς παράγοντες προτού αποφασίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποστηρίξει την αμερικανική θέση. Μετά τη συζήτηση αυτών των υποθέσεων, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να θεσπίσει διαδικασίες που να διασφαλίζουν την έγκαιρη ενημέρωση και επαρκή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με αντιδικίες στους κόλπους του ΠΟΕ οι οποίες αφορούν ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της UNESCO. Μια τέτοια συμμετοχή ενημερωμένων παραγόντων θα συμβάλει στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO.

Επιπλέον, μας προβληματίζει η απουσία μέχρι στιγμής επίσημων συζητήσεων της Σύμβασης της UNESCO στους κόλπους του ΠΟΕ. Αναλύουμε την κατάσταση αυτή και προτείνουμε στρατηγικές βάσει των οποίων η ΕΕ πρέπει να ξεκινήσει διάλογο μεταξύ της UNESCO και του ΠΟΕ σχετικά με την προστασία και προώθηση της πολυμορφίας της πολιτιστικής έκφρασης σε σχέση με τη ρύθμιση του διεθνούς εμπορίου.

Εξετάζουμε επίσης με κριτικό τρόπο τους μηχανισμούς πολιτιστικής συνεργασίας και διερευνούμε τη σχέση μεταξύ των ζητημάτων πολιτιστικής πολυμορφίας και των περιφερειακών και διμερών εμπορικών συμφωνιών. Η πρώτη συγκεκριμένη εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ατζέντας για τον πολιτισμό, αφορούσε τη διαπραγμάτευση δύο πρωτοκόλλων πολιτιστικής συνεργασίας. Το 2008 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνήψε ένα πρώτο πρωτόκολλο με το Φόρουμ των Κρατών ΑΚΕ της Καραϊβικής (CARIFORUM), και το 2009 διαπραγματεύτηκε ένα δεύτερο πρωτόκολλο με τη Νότια Κορέα. Αφενός, τα πρωτόκολλα αυτά αποτελούν πρώιμους δείκτες σχετικά με το πώς μπορούν να υλοποιηθούν οι κατευθυντήριες γραμμές και οι στόχοι της ατζέντας για τον πολιτισμό. Αφετέρου, οι διαπραγματεύσεις αυτές αναδεικνύουν αρκετά ζητήματα τα οποία χρήζουν περαιτέρω ανάλυσης, δεδομένου ιδίως ότι διάφορες πτυχές της προσέγγισης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχουν δεχτεί οξυτάτη κριτική.

Εκτιμούμε ότι η ΕΕ, τα κράτη μέλη και χώρες με παρόμοιες αντιλήψεις πρέπει να συνάψουν μια πολυμερή συμφωνία πλαίσιο αναφοράς για τις περιπτώσεις στις οποίες η ΕΕ συνάπτει περιφερειακές ή διμερείς εμπορικές συμφωνίες. Αυτή η πολυμερής συμφωνία θα περιλαμβάνει το ουσιαστικό περιεχόμενο που ισχύει για όλες τις τρίτες χώρες όσον αφορά την πολιτιστική συνεργασία. Ένα τέτοιο μέσο θα μπορούσε, λόγω χάρη, να εξαρτά την τήρηση των προτύπων προστασίας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας που προβλέπει η συμφωνία «TRIPS +» από την εφαρμογή αντίστοιχων διασφαλίσεων της νομοθεσίας για τον ανταγωνισμό. Η ΕΕ θα μπορούσε στη συνέχεια να συμπληρώνει αυτήν τη βασική συμφωνία με εξειδικευμένο περιεχόμενο που θα ισχύει για κάθε επιμέρους περίπτωση εντός ενός σαφώς καθορισμένου πεδίου.

Οι μηχανισμοί διεθνούς δημόσιας χρηματοδότησης είναι κρίσιμοι για την πολιτιστική παραγωγή σε χώρες του παγκοσμίου Νότου. Βάσει μιας περιπτωσιολογικής μελέτης του Ταμείου Κινηματογράφου για την ομάδα των κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ), αντλούμε διδάγματα για τη μελλοντική αναπτυξιακή συνεργασία στο πλαίσιο της Σύμβασης της UNESCO.

Τέταρτο μέρος: Η εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO στις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ

Στο τέταρτο μέρος αξιολογείται η κατάσταση στη Γαλλία και τη Νότια Κορέα όσον αφορά τα μερίδια των αγορών κινηματογραφικών ταινιών, ως χαρακτηριστικές περιπτώσεις των κεντρικών ζητημάτων που επηρεάζουν τις αγορές των περισσότερων πολιτιστικών βιομηχανιών σήμερα. Στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ, και στις περισσότερες χώρες του κόσμου, η υψηλή συγκέντρωση ισχύος στην αγορά διαμορφώνει το αισθητήριο του κοινού κατά τέτοιο τρόπο ώστε να απαιτεί κυρίαρχους τύπους και περιεχόμενα που χαρακτηρίζονται στην πλειονότητά τους από πολιτιστική ομοιογένεια. Το μέσο κοινό έχει ελάχιστες επιλογές πέραν της κατανάλωσης των πολιτιστικών εκφράσεων και της υποβόσκουσας ιδεολογίας τις οποίες είναι σε θέση να επιβάλλουν μέσω εντατικής διαφήμισης οι παράγοντες που κυριαρχούν στην αγορά. Όσο μεγαλύτερη ισχύ διαθέτουν στην αγορά οι πάροχοι πολιτιστικών εκφράσεων, τόσο μεγαλύτερη είναι η δεισδυσή τους στην αγορά. Η ισχύς του ολιγοπωλίου του Χόλιγουντ στην αγορά, αφενός, και οι χρηματοδοτήσεις που παρέχουν τα κράτη μέλη της ΕΕ μέσω επιλεκτικών κρατικών ενισχύσεων, αφετέρου, δημιουργούν εν πολλοίς μια κατάσταση «δυοπωλίου» στους διάφορους κλάδους της τρέχουσας πολιτιστικής παραγωγής στην Ευρώπη. Τα δικαιώματα των καλλιτεχνών και του κοινού που απορρίπτονται και τους δύο αυτούς φορείς ισχύος πρέπει να διασφαλιστούν. Οι υπεύθυνοι φορείς χάραξης πολιτικής πρέπει να καταρτίσουν νέους κανόνες προκειμένου να διαμορφωθούν ίσοι όροι ανταγωνισμού για τους δημιουργούς πολιτιστικών εκφράσεων οι οποίοι σήμερα αποκλείονται από το κυρίαρχο σύστημα. Θεωρούμε ότι ο μηχανισμός επιλεκτικών ενισχύσεων των κρατών, η «κυριαρχία των ειδημόνων» που τον χαρακτηρίζει και η διόγκωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας διαφόρων μεσαζόντων που τον συνοδεύει συνιστούν απειλή για αυτήν την ελευθερία στην Ευρώπη. Εκτιμούμε ότι μια λύση έναντι αυτού του κινδύνου παρέχει το σύστημα προστασίας της διανοητικής ιδιοκτησίας σε συνδυασμό με το δίκαιο του ανταγωνισμού και τις αρχές καταπολέμησης των πολιτιστικών διακρίσεων, όπως περιγράφεται στο δεύτερο μέρος.

Επιπλέον, περιγράφουμε στρατηγικές για έναν θεσμικό σχεδιασμό που θα αποβλέπει στην εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συνιστούμε να πραγματοποιηθεί απολογισμός των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων και δυναμικών συνεργειών με βάση νέες συνεργασίες μεταξύ καθιερωμένων θεσμικών οργάνων. Επιπλέον, προτείνουμε να χρησιμοποιηθεί η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος (IPCC) ως πηγή έμπνευσης για τη δημιουργία ενός νέου μηχανισμού παραγωγής και ανταλλαγής γνώσεων για μέτρα και πολιτικές με στόχο την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων. Τέλος, προτείνουμε να διερευνηθεί περαιτέρω το ζήτημα του αντικτύπου της Σύμβασης της UNESCO στις πολιτικές οι οποίες αποβλέπουν στην προστασία και την προώθηση της γλωσσικής πολυμορφίας.

Πέμπτο μέρος: Συμπεράσματα και συστάσεις

Στο πέμπτο μέρος διατυπώνονται συμπεράσματα και συστάσεις που αποβλέπουν στην υλοποίηση των σημαντικών δυνατοτήτων που παρέχει η Σύμβαση της UNESCO στο εσωτερικό της Ευρώπης και στη διεθνή σκηνή. Υπογραμμίζουμε ειδικότερα τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών ως κινητήριας δύναμης για την εφαρμογή αυτής της συνθήκης.

Εκτενής έκδοση της μελέτης, διάλογος των ενδιαφερομένων και τεκμηρίωση

Υπάρχουν δύο εκδόσεις της παρούσας μελέτης, μια βραχύτερη έκδοση 80 σελίδων η οποία έχει μεταφραστεί σε διάφορες γλώσσες, και μια εκτενέστερη αγγλική έκδοση η οποία περιλαμβάνει λεπτομερέστερη ανάλυση των θεμάτων υπό τη μορφή εγγράφων εργασίας. Και οι δύο εκδόσεις καθώς και οι απαντήσεις στην έρευνά μας μπορούν να μεταφορτωθούν από ιστότοπο ο οποίος είναι αφιερωμένος στη συγκεκριμένη μελέτη και ο οποίος περιλαμβάνει συμπληρωματική συναφή τεκμηρίωση: www.diversitystudy.eu. Ο εν λόγω ιστότοπος διαθέτει επίσης μια ενότητα στην οποία οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να συνεισφέρουν τα σχόλιά τους σχετικά με τη μελέτη και να ανταλλάξουν απόψεις.

Το κείμενο της Σύμβασης της UNESCO, οι επιχειρησιακές κατευθυντήριες γραμμές της και άλλες χρήσιμες πληροφορίες διατίθενται στον ιστότοπο: www.unesco.org/culture/en/diversity/convention.

Βασικά χαρακτηριστικά της Σύμβασης: η αρχή της κυριαρχίας και οι περιορισμοί της

Ο μηχανισμός στον οποίο στηρίζεται η Σύμβαση της UNESCO μπορεί να ονομαστεί «οριοθετημένη ελευθερία κινήσεων» («limited free pass»), καθώς παρέχει τη δυνατότητα στα συμβαλλόμενα μέρη να υιοθετούν και να εφαρμόζουν νόμους και πολιτικές με σκοπό την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων στην επικράτειά τους (άρθρα 5 και 6). Η Σύμβαση της UNESCO κατοχυρώνει την αρχή της κυριαρχίας στο άρθρο 2.2. Σύμφωνα με αυτήν τη διάταξη, τα κράτη διαθέτουν, σύμφωνα με τον Καταστατικό Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και τις αρχές του διεθνούς δικαίου, το κυρίαρχο δικαίωμα να υιοθετούν μέτρα με σκοπό την επίτευξη των στόχων της Σύμβασης. Το δικαίωμα αυτό υπόκειται στον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών σύμφωνα με το άρθρο 2.1. Στην εν λόγω διάταξη υπενθυμίζεται ότι «η πολιτιστική πολυμορφία δεν μπορεί να προστατευθεί και να προαχθεί παρά μόνον εάν υπάρχουν εγγυήσεις για τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, όπως η ελευθερία της έκφρασης, της πληροφορίας και της επικοινωνίας, καθώς επίσης και η δυνατότητα για τα άτομα να επιλέξουν την πολιτιστική έκφραση». Οι αρχές της δίκαιης πρόσβασης, του ανοίγματος και της ισορροπίας, σύμφωνα με τα άρθρα 2.7 και 2.8, περιορίζουν περαιτέρω τις εξουσίες των συμβαλλομένων σε θέματα πολιτιστικής πολιτικής.

Η αρχή της κυριαρχίας είναι άκρως προβληματική όταν εφαρμόζεται σε απολυταρχικά καθεστώτα. Στις περισσότερες περιπτώσεις, τέτοια καθεστώτα τείνουν να κάνουν χρήση και κατάχρηση της εξουσίας που τους παρέχει η αρχή της κυριαρχίας, και αγνοούν τους περιορισμούς της που απαιτούν τη συμμόρφωση με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται αντιμέτωπη με την πρόκληση της αντιμετώπισης αυτής της πραγματικότητας όταν προωθεί τους στόχους της Σύμβασης της UNESCO στις εξωτερικές της σχέσεις.

Μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι η αρχή της αλληλεγγύης και της διεθνούς συνεργασίας, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 2.4, επιβάλλει στα κράτη να υπερβούν τη στενή και εσωστρεφή προσέγγιση της έννοιας της κυριαρχίας. Η διεθνής συνεργασία και η αλληλεγγύη πρέπει να έχουν ως στόχο να επιτρέψουν στις χώρες, ιδίως στις αναπτυσσόμενες και τις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες, να δημιουργήσουν και να ενισχύσουν τα απαραίτητα μέσα πολιτιστικής έκφρασης τους και τις πολιτιστικές τους βιομηχανίες που είτε δημιουργούνται τώρα είτε έχουν καθιερωθεί. Αυτό πρέπει να συμβεί σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο. Κατά τη γνώμη μας, η ίδια ερμηνεία πρέπει να εφαρμοστεί επίσης στην αρχή της δίκαιης πρόσβασης καθώς και στην αρχή του ανοίγματος και της ισορροπίας (άρθρα 2.7 και 2.8). Υπογραμμίζεται εν προκειμένω ότι η «δίκαιη πρόσβαση σε ένα πλούσιο και διαφοροποιημένο φάσμα πολιτιστικών εκφράσεων από ολόκληρο τον κόσμο και η πρόσβαση των πολιτισμών στα μέσα της έκφρασης και της διάδοσης αποτελούν σημαντικά

στοιχεία για την προβολή της πολιτιστικής πολυμορφίας και ενθαρρύνουν την αμοιβαία κατανόηση». Αναγνωρίζεται δε ότι, όταν υιοθετούν μέτρα για να ενθαρρύνουν την πολυμορφία της πολιτιστικής έκφρασης, τα κράτη πρέπει να μεριμνούν για να προαγάγουν, με τον κατάλληλο τρόπο, το άνοιγμα σε άλλους πολιτισμούς του κόσμου. Κατά συνέπεια, δεν είναι προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης να υποβαθμίσει τη διεθνή αλληλεγγύη και συνεργασία σε μορφές απλής φιλανθρωπίας.

Η προστασία και προώθηση της βιώσιμης πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων στον λεγόμενο «παγκόσμιο Νότο» προς όφελος ολόκληρου του κόσμου απαιτεί τον σχεδιασμό και την εφαρμογή νέων νομικών μηχανισμών που να αποβλέπουν στη διαμόρφωση ίσων όρων ανταγωνισμού. Τα μέσα πολιτικής τα οποία στηρίζονται σε άμεσες πληρωμές δημιουργούν τον κίνδυνο να δοθεί στους χορηγούς η εξουσία να επηρεάζουν τα πολιτιστικά περιεχόμενα, και να καταστούν οι αποδέκτες ευάλωτοι σε σχέσεις εξάρτησης και πελατειακές σχέσεις. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στα λεγόμενα προγράμματα χρηματοδότησης «επιλεκτικών κρατικών ενισχύσεων», τα οποία περιγράφουμε λεπτομερέστερα κατωτέρω στο τέταρτο μέρος.

Η εφαρμογή αποτελεσματικών νομικών διασφαλίσεων με μακροπρόθεσμη προοπτική είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η γνήσια πολυμορφία των πολιτιστικών εκφράσεων θα ωφεληθεί περισσότερο από ό,τι μια μικρή ομάδα πλούσιων και δημοκρατικών κρατών τα οποία αδιαφορούν, ή συμπεριφέρονται συγκαταβατικά, έναντι του υπόλοιπου κόσμου.

Τα άρθρα 205 έως 207 της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 21 επιβάλλουν η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή να καθοδηγείται από τις αρχές που έχουν εμπνεύσει και τη δική της δημιουργία, ήτοι την ανάπτυξη και τη διεύρυνση, καθώς και από τις αρχές τις οποίες επιδιώκει να προαγάγει στον κόσμο: τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, τον σεβασμό της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και τον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου. Κατά συνέπεια, η κοινή εμπορική πολιτική και το αναδυόμενο οικονομικό σύνταγμα της ΕΕ πρέπει να συμβάλλουν σε μια δικαιότερη παγκόσμια τάξη πραγμάτων και για τον τομέα του πολιτισμού.³

Επισκόπηση των πλεονεκτημάτων, μειονεκτημάτων, ευκαιριών και κινδύνων

Τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται στην παρούσα μελέτη στηρίζονται σε ποικίλα μέσα: συλλογή δεδομένων, συνεντεύξεις, περιπτωσιολογικές μελέτες και έρευνες βάσει τεκμηρίων. Προσφέρουν την ευκαιρία να εξεταστούν οι δυνατότητες ως προς την εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO. Για τον σκοπό αυτόν, χρησιμοποιήσαμε μια ανάλυση SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – Πλεονεκτήματα, Μειονεκτήματα, Ευκαιρίες, Κίνδυνοι) της Σύμβασης της UNESCO και της εφαρμογής της ως στρατηγικού εργαλείου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ακολουθεί συνοπτική παρουσίαση αυτής της ανάλυσης:

Πλεονεκτήματα

³ Σχετικά με το αναδυόμενο ευρωπαϊκό οικονομικό σύνταγμα, βλ. Christian Joerges, «La Constitution européenne en processus et en procès», *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, σ. 245 έως 284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>

Η Σύμβαση της UNESCO προσφέρει σημαντικά περιθώρια συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών. Σε ορισμένες επικράτειες, οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών διαδραμάτισαν καίριο ρόλο στη διαμόρφωση του περιεχομένου της Σύμβασης στις φάσεις του σχεδιασμού και της διαπραγμάτευσης. Η εγκριθείσα σύμβαση προσφέρει τις ίδιες δυνατότητες ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών ώστε να ενεργεί ως κινητήρια δύναμη για την εφαρμογή της (άρθρο 11).

Κατά συνέπεια, η εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO απαιτεί ισχυρή δέσμευση από την πλευρά της κοινωνίας των πολιτών προκειμένου να ενθαρρυνθεί και να νομιμοποιηθεί η δράση των δημοσίων παραγόντων.

Μειονεκτήματα

Η αρχή της κυριαρχίας στην οποία στηρίζεται η Σύμβαση, σε συνδυασμό με ασαφείς διατάξεις και ένα πολύ αδύναμο σύστημα επίλυσης διαφορών, δεν ανταποκρίνονται στις προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζει η συντριπτική πλειονότητα των κρατών, ιδίως στις αναπτυσσόμενες και τις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες και απολυταρχικά καθεστώτα.

Κατά συνέπεια, οι δημόσιοι και ιδιωτικοί παράγοντες πρέπει να καθορίσουν και να εφαρμόσουν σε διεθνές επίπεδο σαφή και συγκεκριμένα όρια ως προς την αρχή της κυριαρχίας βάσει των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και των αρχών της δίκαιης πρόσβασης, του ανοίγματος και της ισορροπίας.

Ευκαιρίες

Η Σύμβαση περιλαμβάνει ενθαρρυντικές διατυπώσεις και καλεί τους δημόσιους και ιδιωτικούς παράγοντες να φανούν δημιουργικοί από νομική και πολιτική άποψη. Σε συνδυασμό με τις εξελίξεις στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου, και υπό την πίεση των εμπορικών ρυθμίσεων, μια τέτοια δημιουργικότητα μπορεί να οδηγήσει σε προώθηση της δυναμικής μεταξύ ιδεαλισμού και ρεαλισμού. Αυτό θα είναι εξαιρετικά επωφελές για την εφαρμογή της υπό εξέταση σύμβασης. Επιπλέον, η Σύμβαση αυτή μπορεί να αποτελέσει δομικό στοιχείο ενός διεθνούς νομικού μέσου για την προστασία και την προώθηση της «ανθρώπινης πολυμορφίας» ως μέσο έγκαιρης πρόληψης της γενοκτονίας και των μαζικών εγκλημάτων. Το μέσο αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.

Στις εσωτερικές σχέσεις της ΕΕ, η Σύμβαση μπορεί να ενισχύσει πιο βιώσιμες προσπάθειες ολοκλήρωσης. Το μέσο αυτό μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην ενίσχυση της συνοχής. Μπορεί να προσφέρει ένα εργαλείο χρηστής διακυβέρνησης για τη μεγιστοποίηση του πλούτου, και τη διευθέτηση των εντάσεων, που προκύπτουν από την πολυμορφία των πολιτιστικών, πολιτικών, εθνοτικών, θρησκευτικών και εθνικών εκφράσεων στην Ευρώπη και ανά τον κόσμο.

Επομένως, οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να μεριμνήσουν ιδιαίτερα για την αποτελεσματική εφαρμογή των άρθρων 7 και 8 της Σύμβασης της UNESCO, τα οποία αφορούν το ζήτημα της πρόσβασης στην πολυμορφία των πολιτιστικών εκφράσεων και της πλέον δραστηκής άρνησής της. Η επιτυχία αυτού του εγχειρήματος μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να αναγνωριστεί η Σύμβαση ως μία από τις σημαντικές διεθνείς συνθήκες.

Κίνδυνοι

Τα συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης πρέπει να έχουν υπόψη τις αρνητικές συνέπειες του τρέχοντος διεθνούς συστήματος δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας για την πολυμορφία των πολιτιστικών εκφράσεων, ιδίως σε αγορές οι οποίες κυριαρχούνται από μεγάλες επιχειρήσεις οι οποίες ασκούν συλλογική ισχύ ως ολιγοπώλια.

Αν οι συμβαλλόμενοι παραλείψουν να αξιοποιήσουν επαρκώς τη σχετική νομοθεσία περί ανταγωνισμού, και αν δεν αντιμετωπίσουν το φαινόμενο των συστηματικών πολιτιστικών διακρίσεων που διαπράττει η εταιρική εξουσία, η τρέχουσα ανισορροπία ως προς την ανταλλαγή πολιτιστικών αγαθών και υπηρεσιών δεν πρόκειται να βελτιωθεί. Στην περίπτωση αυτήν, οι υποχρεώσεις του άρθρου 7 όσον αφορά την πρόσβαση θα παραμείνουν απλή προγραμματική εξαγγελία.

Βάσει του άρθρου 6, τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν συστήματα νομικού ελέγχου και αντισταθμίσεων προκειμένου να αποφευχθούν μέτρα τα οποία παρέχουν στο κράτος αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων οι οποίες δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο και παραβιάζουν την ελευθερία της έκφρασης. Θεωρούμε ότι οι μηχανισμοί επιλεκτικών κρατικών ενισχύσεων δημιουργούν κίνδυνο έμμεσης λογοκρισίας και παρεμπόδισης της επιχειρηματικότητας στον πολιτιστικό τομέα.

Η αδυναμία εφαρμογής της Σύμβασης κατά τρόπο που να αξιοποιεί πλήρως τις δυνατότητές της στο πεδίο της χρηστής διακυβέρνησης ενδέχεται να επιφέρει αρνητικές δευτερογενείς επιπτώσεις για τις προσπάθειες βιώσιμης ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ιδίως σε περιόδους οικονομικής και πολιτικής κρίσης.

Χωρίς την ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και υπευθύνων χάραξης πολιτικής οι οποίοι να προωθούν την περαιτέρω εφαρμογή της Σύμβασης, το μέσο αυτό κινδυνεύει να μετατραπεί σε απλή «ξύλινη γλώσσα» που θα χρησιμοποιούν τα πλούσια και δημοκρατικά κράτη ευημερίας· και εντέλει θα καταστεί «νεκρό γράμμα» για όλες τις πλευρές.

Ως εκ τούτου, οι υπέρμαχοι του αγώνα υπέρ της πολιτιστικής πολυμορφίας πρέπει να αντιταχθούν στη στενή ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής της Σύμβασης της UNESCO. Πρέπει να κινητοποιήσουν ιδιωτικούς και δημόσιους παράγοντες που δραστηριοποιούνται στον πολιτιστικό τομέα, και πέραν αυτού, προκειμένου να συμβάλουν στην αποτελεσματική εφαρμογή του μέσου αυτού. Τελευταίο, αλλά εξίσου σημαντικό, στοιχείο είναι το γεγονός ότι πρέπει να καταβάλουν τις μέγιστες προσπάθειες ώστε να αναπτυχθούν περαιτέρω η νομοθεσία και οι πολιτικές που έχουν διαμορφωθεί μέχρι στιγμής σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Τρεις γενεές εκφραστικών μέσων για τη νομοθεσία και την πολιτική σχετικά με την πολιτιστική πολυμορφία

Διαπιστώνουμε την ύπαρξη τριών γενεών εκφραστικών μέσων όσον αφορά τις πολιτικές και τους κανόνες δικαίου που σχετίζονται με το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της UNESCO. Σύμφωνα με το άρθρο 3, το μέσο αυτό «εφαρμόζεται στις πολιτικές και τα μέτρα που υιοθετούνται από τα μέρη σχετικά με την προστασία και την προώθηση της πολυμορφίας της πολιτιστικής έκφρασης». Αυτό το πεδίο εφαρμογής πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με τα άρθρα 1 και 2, τα οποία ορίζουν τους στόχους και τις κατευθυντήριες γραμμές της συγκεκριμένης συνθήκης.

Ιστορικά, η πρώτη γενεά εκφραστικών μέσων στηριζόταν σε μια κατά κύριο λόγο εθνοκεντρική προσέγγιση η οποία εστιαζόταν στην προστασία και την προώθηση της έννοιας της «πολιτιστικής ταυτότητας». Με την εντυπωσιακή ενίσχυση του πολυμερούς εμπορικού συστήματος την τελευταία δεκαετία του 20ού αιώνα, οι πολιτιστικοί παράγοντες σε διάφορες

επικράτειες απέκτησαν συνείδηση της ανάγκης να ενώσουν τις δυνάμεις τους προκειμένου να ανταποκριθούν στις νέες προκλήσεις. Οι συμφωνίες του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) τέθηκαν σε ισχύ το 1995. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων που οδήγησαν στην έγκριση αυτών των συνθηκών, οι πολιτιστικοί παράγοντες δεν κατάφεραν να επιβάλουν μια «πολιτιστική εξαίρεση». Μια τέτοια εξαίρεση θα είχε διαχωρίσει τη ρύθμιση των πολιτιστικών θεμάτων από το πεδίο εφαρμογής των συμφωνιών για την προοδευτική ελευθέρωση του εμπορίου προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και για τις εμπορικές πτυχές των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας (GATT, GATS και TRIPS).

Η επιτυχία όσον αφορά την προβλεψιμότητα και την εφαρμοσιμότητα της νομοθεσίας του ΠΟΕ ουσιαστικά είχε ως αποτέλεσμα τη δραστική αλλαγή του μηχανισμού διεύθυνσης διαφορών που ίσχυε στο πλαίσιο της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT) από το 1948 έως το 1994. Αυτή η νέα πραγματικότητα θεωρείται ότι έχει συμβάλει στην αλλαγή στρατηγικής μεταξύ των πολιτιστικών παραγόντων η οποία έχει οδηγήσει σε μια δεύτερη γενεά εκφραστικών μέσων τα οποία περιστρέφονται γύρω από την έννοια της «πολιτιστικής πολυμορφίας». Οι πολιτιστικοί παράγοντες αντέδρασαν στην άμεση απειλή καταρτίζοντας νέα νομοθεσία. Αυτή η διαδικασία ξεκίνησε με μέτρα ενδοτικού δικαίου υπό μορφή δήλωσης σχετικά με την πολιτιστική πολυμορφία η οποία εγκρίθηκε υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης το 2000. Ακολούθησε μια παρόμοια δήλωση στην UNESCO το 2001, καθώς και η θέσπιση πιο δεσμευτικής νομοθεσίας μέσω της Σύμβασης του 2005. Παρότι είχαν αρχίσει να χρησιμοποιούνται πολύ νωρίτερα ποικίλα εκφραστικά μέσα για την πολιτιστική πολυμορφία, οι νέες πολυμερείς εμπορικές ρυθμίσεις παρείχαν την αναγκαία ώθηση ώστε να μετασχηματιστούν σε ολοένα και πιο ξεκάθαρα διατυπωμένους κανόνες δικαίου.

Επί του παρόντος, παρατηρούμε μια αναδυόμενη τρίτη γενεά νομικών και πολιτικών ιδεών και πρωτοβουλιών. Αυτή η επερχόμενη εποχή μας προσφέρει τη δυνατότητα να καλωσορίσουμε νέους συμμάχους στον αγώνα για τον πολιτισμό, τους οποίους ενδιαφέρει η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, καθώς και η πρόληψη της γενοκτονίας και των μαζικών εγκλημάτων. Η Σύμβαση στην παρούσα της μορφή αποβλέπει στην προώθηση συνεισφορών οι οποίες θα κάνουν πράξη τα ανθρωπίνια δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, τόσο ως αποτέλεσμα της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων όσο και στο πλαίσιο του περιορισμού της αρχής της κυριαρχίας.

Η εφαρμογή ως «εγχείρημα διαμόρφωσης της πολιτικής»

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι «η εφαρμογή της Σύμβασης της UNESCO εντός της ΕΕ δεν αποτελεί αυστηρώς νομοθετική δραστηριότητα αλλά περισσότερο εγχείρημα διαμόρφωσης της πολιτικής, τόσο στις εσωτερικές όσο και στις εξωτερικές πολιτικές, το οποίο μπορεί να λάβει τη μορφή νομοθετικής δράσης υπό ορισμένες προϋποθέσεις». (Απάντηση της Επιτροπής της ΕΕ στην ερώτηση 4 της Έρευνας Περιφερειακών Οργανισμών, όπως παρατίθεται στον ιστότοπο: www.diversitystudy.eu). Αυτή η ερμηνεία προσφέρει μια ευκαιρία για νέες δημιουργικές προσεγγίσεις με πολιτικούς και νομικούς όρους, πέρα από μια καθαρά στατική και τυπική προσέγγιση. Η Σύμβαση της UNESCO προσφέρει το σημαντικό πλεονέκτημα ότι κινητοποιεί και ενθαρρύνει τους υπευθύνους για τη θέσπιση νομοθεσίας και τη χάραξη πολιτικής να αναζητήσουν καινοτόμες λύσεις προκειμένου να ανταποκριθούν στις καιρίες κοινωνικές ανησυχίες των εκλογικών τους περιφερειών για ζητήματα ταυτότητας και πολυμορφίας. Η Σύμβαση καλύπτει τα ζητήματα αυτά υπό το πρίσμα του πολιτισμού. Ωστόσο, η σημαντική αξία του μέσου συνίσταται στη δυνατότητά του να προσφέρει έμπνευση και καθοδήγηση για ένα μελλοντικό νομικό πλαίσιο το οποίο θα μπορεί να διαχειριστεί τις πηγές των εντάσεων, όπως οι θρησκευτικές, πολιτικές και εθνικές εκφράσεις, που απορρέουν από την πολυμορφία άλλων μορφών εκφράσεων στο εσωτερικό των χωρών και των περιφερειών.

Στην ευρωπαϊκή ατζέντα για τον πολιτισμό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί την «ενσωμάτωση του πολιτισμού σε όλες τις σχετικές πολιτικές» βάσει της πολιτιστικής ρήτηρας της Συνθήκης (σημείο 4.4): «Όσον αφορά την εξωτερική διάσταση, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στον πολυπολιτισμικό, τον διαπολιτισμικό και τον διαθρησκευτικό διάλογο, που προάγει την κατανόηση μεταξύ της ΕΕ και των διεθνών εταίρων της και καλύπτει ένα ολόενα και μεγαλύτερο ακροατήριο στις χώρες-εταίρους. Στο πλαίσιο αυτό σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η εκπαίδευση, και ιδίως η εκπαίδευση σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων.»

Οι σχέσεις μεταξύ Θιβέτ και Κίνας, ή Ισραήλ και Παλαιστίνης, καταδεικνύουν πόσο επείγουσα είναι η ανάγκη περαιτέρω μελέτης μιας τέτοιας προσέγγισης εις βάθος. Η προστασία και η προώθηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων, με παράλληλο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, παρέχουν έναν οδικό χάρτη για τον σχεδιασμό καινοτόμου διεθνούς νομοθεσίας με σκοπό την προστασία και την προώθηση της ανθρωπίνης πολυμορφίας και την έγκαιρη πρόληψη της γενοκτονίας και των μαζικών εγκλημάτων. Ωστόσο, προτού οραματιστούμε νέα οικοδομήματα, πρέπει να ενισχύσουμε τα θεμέλια του υπάρχοντος οικοδομήματος.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει ότι αναδεικνύεται σταδιακά ένα νέο στρατηγικό πλαίσιο για τον πολιτισμό στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, μετά την έγκριση της ευρωπαϊκής ατζέντας για τον πολιτισμό. Σε αυτό το πλαίσιο, ο πολιτισμός αντιμετωπίζεται ως στρατηγικός παράγοντας της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, και όχι αποκλειστικά ως μια σειρά μεμονωμένων πολιτιστικών γεγονότων ή εκδηλώσεων (απάντηση της Επιτροπής της ΕΕ στην ερώτηση 4.1 της Έρευνας Περιφερειακών Οργανισμών). Τα κριτήρια της Κοπεγχάγης για τον διάλογο μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των Δυτικών Βαλκανίων και της Τουρκίας καταδεικνύουν πώς μπορεί να εφαρμοστεί αυτή η νέα προσέγγιση για την εκτέλεση συγκεκριμένων εργασιών. Η Επιτροπή διατυπώνει επίσης με σαφήνεια την προσδοκία ότι η Σύμβαση της UNESCO θα προσδώσει «νέο ρόλο στον πολιτισμό και την πολιτιστική πολυμορφία στο πλαίσιο της παγκόσμιας διακυβέρνησης, ως αναγνωρισμένος πολιτιστικός πυλώνας σε διεθνές επίπεδο, αντικατοπτρίζοντας έτσι τα επιτεύγματα που έχουν σημειωθεί όσον αφορά τα περιβαλλοντικά ζητήματα και τις Συνθήκες στον τομέα της αλλαγής του κλίματος και της βιοποικιλότητας.» (Απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην ερώτηση 11.2 της Έρευνας Περιφερειακών Οργανισμών).

Συμμεριζόμαστε αυτό το όραμα και στην παρούσα μελέτη παρουσιάζουμε διάφορες επιλογές οι οποίες μπορούν να συμβάλουν στη μετατροπή αυτών των φιλοδοξιών σε πραγματικότητα στις εσωτερικές και διασυννοριακές σχέσεις. Τις τελευταίες δεκαετίες, οι δυναμικές εξελίξεις στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία διαφόρων μέσων σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο, όπως η Σύμβαση του 1992 για τη βιοποικιλότητα. Αυτές οι νομικές εξελίξεις, σε συνδυασμό με πιο πρόσφατες προκλήσεις για μη εμπορικά ζητήματα, όπως η δημόσια υγεία, που προκύπτουν από τη νομοθεσία του ΠΟΕ, οδήγησαν εντέλει στην ανάδειξη μιας νέας προβληματικής για την πολιτιστική πολυμορφία. Από νομική και πολιτική άποψη, ο βασικός κίνδυνος που απειλεί αυτήν την προβληματική είναι μια ενδεχόμενη εσωστρεφής αντίληψη της πολιτιστικής ταυτότητας. Ενόψει αυτής της χειρότερης εκδοχής, οι σοβαροί υποστηρικτές της πολιτιστικής πολυμορφίας δεν πρέπει να χάσουν τις μοναδικές ευκαιρίες που υπόσχεται να προσφέρει η δημιουργική ερμηνεία της Σύμβασης της UNESCO.