



**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA  
UNIÓN**

**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE  
COHESIÓN**

**CULTURA Y EDUCACIÓN**

**La aplicación de la Convención de la  
UNESCO de 2005 en la Unión Europea**

**ESTUDIO**

Este documento ha sido solicitado por la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo.

## **AUTORES**

Germann Avocats (Ginebra) y un equipo de investigación multidisciplinar<sup>1</sup>

## **ADMINISTRADOR RESPONSABLE**

Mr Goncalo MACEDO  
Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión  
Parlamento Europeo  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **VERSIONES LINGÜÍSTICAS**

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

## **ACERCA DEL EDITOR**

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático o suscribirse a su boletín mensual, escriba a: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manuscrito terminado en mayo de 2010.  
Bruselas, © Parlamento Europeo, 2010.

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

---

<sup>1</sup> Véase el apartado «Research Team» (Equipo de investigación) en la página [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)



**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES DE LA  
UNIÓN**

**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE  
COHESIÓN**

**CULTURA Y EDUCACIÓN**

# **La aplicación de la Convención de la UNESCO de 2005 en la Unión Europea**

## **ESTUDIO**

### **Contenido:**

El presente estudio ofrece un resumen del estado de aplicación de la Convención de la UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Se centra en ámbitos que la UE debería dirigir o coordinar y tiene la finalidad de aportar ideas y orientación a largo plazo sobre la aplicación de la Convención. A tal fin, analiza las obligaciones previstas en dicho tratado. Aporta información sobre diversas prácticas relativas a la aplicación de la Convención de la UNESCO desde un punto de vista jurídico y práctico e identifica una serie de retos y medidas para contribuir a la consecución de los objetivos del citado instrumento.



## RESUMEN

### Un llamamiento del carbón y el acero a la cultura

¿Es la cultura importante para Europa? Jean Monnet, uno de los artífices de la integración europea, afirmó que si tuviera que empezar de nuevo su labor, comenzaría por la cultura: «*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture.*»<sup>2</sup>

El presente estudio ofrece un resumen del estado de aplicación de la Convención de la UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Se centra en los ámbitos que la Unión Europea debería dirigir o coordinar. Prestará apoyo y orientación a largo plazo a la Unión Europea con respecto a la aplicación de la Convención de la UNESCO. A tal fin, lleva a cabo un análisis detallado de las obligaciones previstas en dicho tratado. Aporta información sobre diversas prácticas relativas a la aplicación de la Convención de la UNESCO desde un punto de vista jurídico y práctico e identifica una serie de retos y medidas para contribuir a la consecución de los objetivos del citado instrumento.

La aplicación de la Convención de la UNESCO exige la adopción de nuevas medidas por parte de la Unión Europea, los Estados miembros y la sociedad civil. La superación de la fragmentación y la lucha por la coherencia deben ser los *leit motivs* de esta empresa. Si los agentes públicos y privados son ambiciosos, las tareas serán complejas y habrá mucho en juego. Por el contrario, si adoptan un planteamiento minimalista, no conseguirán hacer frente a los retos. Este último planteamiento presenta el peor supuesto que abriría el camino a la dictadura del comercio a expensas de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el acceso a la riqueza de la diversidad de las expresiones culturales. Por otro lado, un planteamiento intermedio entre la ambición y el minimalismo sólo serviría para consolidar el *status quo*: la diversidad de las expresiones culturales es un lujo reservado a unos pocos Estados de bienestar ricos y democráticos y queda fuera del alcance del resto del mundo.

La Convención de la UNESCO proporciona un nuevo instrumento capaz de enriquecer en gran medida la integración europea y hacerla más profunda y sostenible. Una auténtica protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales puede contribuir a la mejora de la «integración mundial» en el contexto de las relaciones exteriores de la Unión Europea, con el fin de garantizar la paz y el bienestar social como complementos existenciales de una globalización meramente económica. Transcurridos sesenta años desde la Declaración Schuman, el carbón y el acero abogan ahora más que nunca por la cultura en Europa y en todo el mundo.

### Visión general del estudio

Nuestro estudio se divide en cinco partes. En nuestro análisis de las prácticas de aplicación de la Convención de la UNESCO, cuyo resumen se incluye en la primera parte, examinamos los planteamientos tradicionales e innovadores sobre las posibles actividades de preservación y promoción de la diversidad cultural en todo tipo de países, con independencia de su nivel de desarrollo. El análisis incluye: 1) países desarrollados con industrias culturales consolidadas, como los Estados miembros de la UE y Canadá; 2) países de gran crecimiento económico con industrias culturales organizadas, como China y

---

<sup>2</sup> Cita de Jean Monnet en «Denis de Rougemont tel qu'en lui-même», *Cadmos*, nº 33, 1986, p. 22.

Brasil; y 3) países en desarrollo y menos adelantados con muy escasos medios económicos para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales, como, por ejemplo, Senegal.

La Convención de la UNESCO se ha redactado de forma programática. Por tanto, las Partes en la Convención disponen de un amplio margen de maniobra para aplicar este instrumento. Partiendo de esta realidad, desarrollamos y comentamos nuevas ideas orientadas a mejorar la calidad de este tratado a través de su proceso de aplicación (segunda parte).

Los análisis y la investigación documental sirven de base para nuestra evaluación de la aplicación de la Convención por parte de la UE en sus relaciones exteriores y políticas interiores (tercera y cuarta parte). Por último, determinamos el posible impacto de la Convención de la UNESCO en las políticas más recientes y formulamos hipótesis de sus repercusiones en un futuro inmediato con el fin de presentar recomendaciones de actuación (quinta parte).

### **Primera parte: Encuesta basada en cuestionarios y entrevistas**

La primera parte presenta un resumen de la información y las opiniones recabadas mediante cuestionarios y entrevistas a diversas partes interesadas públicas y privadas de dentro y fuera de la Unión Europea. Presentamos un breve análisis de estos datos que permitirá conocer el estado actual de aplicación y fundamentará las nuevas medidas previstas.

El primer cuestionario nos permitió recabar información jurídica. El segundo cuestionario analizaba las prácticas de aplicación desde la perspectiva de los representantes de la sociedad civil. Por último, el tercer cuestionario examinaba la aplicación desde el punto de vista de las organizaciones regionales. Asimismo, realizamos entrevistas orales a representantes de diversas organizaciones regionales e internacionales.

Los cuestionarios cumplimentados se encuentran a disposición del público en la página web dedicada al estudio: [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu).

### **Segunda parte: Nuevas ideas para la aplicación de la Convención de la UNESCO:**

La segunda parte explora una selección de nuevas ideas para la aplicación de la Convención de la UNESCO en el contexto de las relaciones exteriores y las políticas interiores de la UE.

En primer lugar, el artículo 8 de la Convención de la UNESCO estipula que «una Parte podrá determinar si hay situaciones especiales en que las expresiones culturales en su territorio corren riesgo de extinción, o son objeto de una grave amenaza o requieren algún tipo de medida urgente de salvaguardia» y que «Las Partes podrán adoptar cuantas medidas consideren necesarias para proteger y preservar las expresiones culturales» en tales situaciones. Esta disposición, en combinación con el artículo 17, puede interpretarse en el sentido del denominado «genocidio cultural» como la negación más extrema de la diversidad de las expresiones culturales. Los primeros proyectos de la Convención de las Naciones Unidas de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio contenían disposiciones relativas a los actos perpetrados contra determinadas expresiones culturales con la intención de destruir grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos, como tales. Proponemos un examen más exhaustivo de esta interpretación desde la perspectiva de posibles nuevos planteamientos basados en la Convención de la UNESCO y orientados a la

prevención precoz de genocidios y atrocidades masivas. En concreto, recomendaremos una exploración más exhaustiva de la relación que existe entre la diversidad de las expresiones culturales, religiosas, políticas y nacionales. Esbozaremos una propuesta de nuevos instrumentos para las relaciones exteriores de la UE con países plagados de problemas humanitarios y violaciones de los derechos de las minorías y los derechos humanos.

Sostenemos que esta propuesta debería ser objeto de debate en el marco del Diálogo Transatlántico de Legisladores, que tiene el objetivo de reforzar y mejorar el nivel de discurso político entre los legisladores europeos y los americanos. La prevención precoz de genocidios y atrocidades masivas constituye una prioridad política de primer orden que comparten los legisladores de ambos lados del Atlántico. Este tema permitirá asimismo a los parlamentarios europeos revelar todo el valor de la Convención de la UNESCO a sus homólogos estadounidenses. En el mejor supuesto, este diálogo provocará en los Estados Unidos y otros países afines un oportuno cambio de actitud ante este instrumento: del rechazo a la adhesión.

En segundo lugar, las políticas destinadas a la protección y promoción de la diversidad cultural precisan disponer de los recursos adecuados. En este contexto, analizaremos el papel que desempeñan los derechos de propiedad intelectual y la legislación en materia de competencia en la contribución al establecimiento de la igualdad de condiciones entre los difusores de expresiones culturales septentrionales y meridionales. A fin de mejorar el acceso a las expresiones culturales de diversos orígenes, introduciremos los principios de «trato cultural» y de «cultura más favorecida». Examinamos las cuestiones relacionadas con el sistema internacional de propiedad intelectual con respecto a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales y ofrecemos propuestas de reparación. En este contexto, destacamos también las aportaciones positivas de la legislación vigente en materia de competencia y un nuevo marco jurídico basado en los principios de no discriminación cultural. Estos regímenes jurídicos pueden mejorar el equilibrio entre los distintos intereses legítimos en juego. Los responsables políticos podrían adoptar planteamientos similares en la UE con el fin de cumplir las disposiciones de los artículos 6 y 7 de la Convención de la UNESCO y promover una mejor circulación de los bienes y servicios culturales entre los Estados miembros. El presente estudio solicita la elaboración de nuevas vías legales para aplicar los principios de acceso equitativo, apertura y equilibrio con arreglo a los apartados 7 y 8 del artículo 2 de la Convención, y en cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos universalmente reconocidos conforme a lo dispuesto en el artículo 5.

Las economías en desarrollo y menos adelantadas han presionado a los países desarrollados para que colaboren en la adaptación de patentes en la OMC con el fin de proteger y promover la salud pública. Sostenemos que las partes interesadas del ámbito de la cultura deberían exigir iniciativas similares en cuanto a los derechos de autor y los derechos de propiedad intelectual relacionados con vistas a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. Los contribuyentes de la UE pagan por los perjuicios ocasionados a la diversidad de las expresiones culturales, incluidos los efectos adversos de los oligopolios que abusan de su poder de mercado mediante la aplicación de políticas que podrían considerarse discriminatorias desde el punto de vista cultural.

En tercer lugar, la sociedad civil debe desempeñar una función decisiva en la aplicación de la Convención de la UNESCO con el fin de garantizar la eficacia de este instrumento. Centraremos nuestra atención en la forma en que puede materializarse esta función. Lo ideal sería que las organizaciones no gubernamentales (ONG) que representan a la sociedad civil por lo que respecta a la aplicación de la Convención emprendieran medidas políticas con la misma determinación y eficacia que los grupos de activistas que expresaron inquietudes medioambientales no comerciales en la OMC. Estos interlocutores consiguieron

influir en gran medida en la elaboración y aplicación de leyes y políticas comerciales internacionales que promovían aspectos no comerciales relacionados con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Es indispensable que surjan agentes similares en un futuro próximo para poder continuar la elaboración y aplicación de leyes y políticas orientadas a proteger y promover la diversidad cultural a escala regional, nacional e internacional. Con el fin de cumplir estos objetivos, resulta fundamental que sean independientes de los poderes públicos y privados. En los regímenes autoritarios, es preciso proteger a las ONG de la dictadura del Estado. En los regímenes democráticos, las ONG deben lidiar con la fuerza económica de los intereses corporativos que ostentan una posición dominante en el mercado. En ambos casos, evaluamos los mecanismos jurídicos y políticos que permiten a los representantes de la sociedad civil expresar y defender el interés general sin perder su independencia. Al mismo tiempo, las ONG deben ser transparentes y responsables en cuanto a su estructura organizativa, su representatividad, sus procesos internos de toma de decisiones, su gobernanza y su financiación.

El sistema participativo del Convenio de Aarhus de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente puede servir de modelo para la aplicación del artículo 11 de la Convención de la UNESCO a escala de la UE.

Estas tres cuestiones merecen especial atención por parte de los responsables políticos y los representantes de la sociedad civil que tengan previsto participar en el proceso de aplicación de la Convención de la UNESCO con la aspiración de superar sus puntos débiles y aprovechar sus oportunidades.

#### **Diálogo entre las partes interesadas**

Nuestro análisis de cada una de estas cuestiones se basa en el trabajo de indagación, abordado en la primera parte de nuestro estudio, y en la investigación documental. Presentamos este análisis a ponentes de alto nivel del ámbito académico que aportaron una valoración crítica con el fin de estimular un debate más amplio entre las partes interesadas. Grabamos en vídeo las contribuciones de los ponentes y las publicamos en la página de Internet [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu), en el apartado «Stakeholders' Dialogue» (Diálogo entre las partes interesadas). Cada una de estas contribuciones sirve de punto de partida para un debate en línea sobre las cuestiones correspondientes a través de un blog. Esperamos que las partes interesadas lean nuestro estudio, escuchen los comentarios de los ponentes y expresen e intercambien sus propias opiniones al respecto en nuestro blog.

#### **Tercera parte: La aplicación de la Convención de la UNESCO en el contexto de las relaciones exteriores de la UE**

La tercera parte abarca las relaciones exteriores de la UE. Aborda la aplicación de la Convención de la UNESCO en relación con las políticas de derechos humanos y el comercio internacional a escala multilateral, regional y bilateral.

Esta parte explora el papel que ha desempeñado la UE en el reciente litigio que ha tenido lugar en la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre los acuerdos AGCS y ADPIC entre los Estados Unidos y China. Observamos que la UE apoyó a los Estados Unidos frente a China en los respectivos procedimientos de solución de diferencias relativos a las industrias culturales. Ambos procedimientos fueron dirigidos por el oligopolio de las principales productoras cinematográficas de Hollywood e intereses relacionados. En uno de los juicios, China invocó la Convención de la UNESCO en su defensa. Hasta donde llega nuestro conocimiento, la Comisión Europea adoptó la decisión de apoyar a los Estados



Unidos sin consultar previamente a las partes interesadas del ámbito de la cultura europea. Tras someter estos asuntos a debate, concluimos que la Comisión Europea debería establecer procedimientos que garanticen la oportuna información y participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones relativos a diferencias en la OMC que impliquen cuestiones inscritas en el ámbito de aplicación de la Convención de la UNESCO. Dicha participación informada contribuirá a una aplicación más eficaz de la citada Convención.

También cuestionamos la ausencia hasta la fecha de debates formales de la Convención de la UNESCO en el marco de la OMC. Analizamos la situación y proponemos estrategias que permitan a la UE entablar un diálogo entre la UNESCO y la OMC sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales en relación con la normativa comercial internacional.

Por otro lado, examinamos con ojo crítico los mecanismos de cooperación cultural y exploramos la relación existente entre las cuestiones de diversidad cultural y los acuerdos comerciales bilaterales y regionales. La primera aplicación concreta de la Convención de la UNESCO en las relaciones exteriores de la UE —en el marco de la Agenda Europea para la Cultura— fue la negociación de dos protocolos de cooperación cultural. En 2008, la Comisión Europea firmó un primer protocolo con el CARIFORUM y en 2009 negoció un segundo protocolo con Corea del Sur. Por un lado, estos protocolos son indicadores precoces de la forma en que pueden cumplirse las directrices y objetivos de la Agenda para la Cultura. Por otro lado, dichas negociaciones revelan diversas cuestiones que deben analizarse en mayor profundidad, sobre todo si tenemos en cuenta que varios aspectos del planteamiento de la Comisión Europea fueron objeto de duras críticas.

Sostenemos que la UE, los Estados miembros y los países afines deberían firmar un acuerdo marco multilateral de referencia cuando la UE celebre acuerdos comerciales regionales o bilaterales. El acuerdo multilateral contendría los elementos básicos de cooperación cultural aplicables a todos los terceros países. Este tipo de instrumento podría, por ejemplo, supeditar las normas del AGCS Plus relativas a la protección de los derechos de autor a la aplicación de las correspondientes garantías jurídicas en materia de competencia. La UE podría entonces completar dicho acuerdo básico con elementos específicos que se aplicarían caso por caso en un ámbito claramente definido.

Los mecanismos de financiación pública resultan esenciales para la producción cultural en los países del Sur global. Sobre la base de un estudio de caso sobre el fondo cinematográfico del grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), extraemos enseñanzas para la futura cooperación al desarrollo en el marco de la Convención de la UNESCO.

#### **Cuarta parte: La aplicación de la Convención de la UNESCO en el contexto de las políticas interiores de la UE**

La cuarta parte evalúa la situación de Francia y Corea del Sur por lo que se refiere a las cuotas de mercado del cine como ejemplo de un problema fundamental que afecta a los mercados de la mayoría de las industrias culturales de hoy en día. En todos los Estados miembros, así como en la mayoría de los países del mundo, una elevada concentración del poder de mercado lleva al público a demandar formas y contenidos comerciales que son, en su mayoría, homogéneos desde el punto de vista cultural. El público medio no tiene más remedio que consumir las expresiones culturales y la ideología subyacente que los agentes dominantes del mercado tienen la capacidad imponer a través del bombardeo publicitario. Cuanto más poder de mercado poseen los difusores de expresiones culturales, mayor es su

penetración en el mercado. En la actualidad, el poder de mercado del oligopolio de Hollywood por un lado y la financiación de los Estados miembros mediante ayudas estatales selectivas por otro «duopolizan» en gran medida los diversos sectores culturales de Europa. Es preciso salvaguardar los derechos de los artistas y de los públicos que rechacen cualquiera de estos poderes. Los responsables políticos deberían redactar nuevas normas de igualdad de condiciones para los creadores de expresiones culturales que se encuentren excluidos del sistema imperante. Consideramos que el mecanismo de ayuda selectiva de los Estados, su «expertocracia» y su negocio inflado por numerosos intermediarios ponen en peligro esta libertad en Europa. Detectamos una solución a este riesgo en el sistema de propiedad intelectual combinado con la ley de la competencia y los principios de no discriminación cultural, tal como esbozamos en la segunda parte.

Asimismo, perfilamos estrategias de diseño institucional orientadas a la aplicación de la Convención de la UNESCO en la Unión Europea. Recomendamos evaluar las competencias existentes y las posibles sinergias sobre la base de nuevas colaboraciones entre las instituciones establecidas. Asimismo, sugerimos considerar el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) como fuente de inspiración con vistas a la creación de un nuevo instrumento para producir e intercambiar conocimientos sobre medidas y políticas orientadas a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Por último, proponemos explorar en mayor profundidad la cuestión del impacto de la Convención de la UNESCO sobre las políticas dirigidas a la protección y promoción de la diversidad lingüística.

### **Quinta parte: Conclusiones y recomendaciones**

La quinta parte expone una serie de conclusiones y recomendaciones para materializar el gran potencial de la Convención de la UNESCO en Europa y a escala mundial. Hacemos especial hincapié en la función de la sociedad civil como impulsora de la aplicación de este tratado.

#### **Versión ampliada del estudio, diálogo entre las partes interesadas y documentación**

Existen dos versiones del presente estudio: una versión más breve, de ochenta páginas, traducida a varias lenguas, y una versión ampliada en inglés que contiene un análisis más detallado de los temas en forma de documentos de trabajo. Ambas versiones, así como las respuestas a nuestra encuesta, pueden descargarse de la página web dedicada al presente estudio, en la que también pueden consultarse otros documentos pertinentes: [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu). Esta página ofrece asimismo un apartado en el que las partes interesadas pueden comentar el estudio e intercambiar sus opiniones.

El texto de la Convención de la UNESCO, sus orientaciones prácticas y otra información de utilidad pueden consultarse en: [www.unesco.org/culture/es/diversity/convention](http://www.unesco.org/culture/es/diversity/convention).

### **Características principales de la Convención: el principio de soberanía y sus limitaciones**

El mecanismo que subyace en la Convención de la UNESCO puede etiquetarse de «pase libre limitado» que capacita a sus Partes para que adopten y apliquen leyes y políticas orientadas a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales en sus territorios (artículos 5 y 6). La Convención de la UNESCO expone el principio de soberanía en el segundo apartado del artículo 2. Con arreglo a esta disposición y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de adoptar medidas para cumplir los objetivos de la Convención. Este derecho está sujeto al respeto de los derechos humanos y las libertades

fundamentales de conformidad con el primer apartado del mencionado artículo. Esta disposición recuerda que «sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales». Con arreglo a los apartados 7 y 8 del citado artículo 2, los principios de acceso equitativo, apertura y equilibrio restringen en mayor medida las competencias de las Partes en materia de política cultural.

El principio de soberanía resulta muy problemático cuando se aplica a regímenes autoritarios. En la mayoría de los casos, dichos regímenes tienden a abusar del poder otorgado a la soberanía y hacen caso omiso de las limitaciones que exige el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Unión Europea se enfrenta al reto de afrontar esta realidad al promover los objetivos de la Convención de la UNESCO en sus relaciones exteriores.

Se podría alegar que el principio de solidaridad y cooperación internacionales, tal como se recoge en el apartado 4 del artículo 2, dispone que los Estados amplíen la concepción limitada e introvertida del concepto de soberanía. La solidaridad y la cooperación internacionales deberán estar encaminadas a permitir a todos los países, en especial a aquellos con economías en desarrollo y menos adelantadas, crear y reforzar sus medios de expresión cultural y sus industrias culturales, nacientes o establecidas. Ello debe tener lugar en el plano local, nacional e internacional. En nuestra opinión, debería aplicarse esta misma interpretación a los principios de acceso equitativo y de apertura y equilibrio (apartados 7 y 8 del artículo 2). Estos insisten en que «el acceso equitativo a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo y el acceso de las culturas a los medios de expresión y difusión son elementos importantes para valorizar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo». Reconoce que los Estados deberán procurar promover de manera adecuada una apertura a las demás culturas del mundo cuando adopten medidas para respaldar la diversidad de las expresiones culturales. Por consiguiente, no redundaría en interés de la Unión Europea reducir la solidaridad y la cooperación internacionales a meras formas de caridad.

La protección y promoción de una diversidad sostenible de las expresiones culturales en el denominado «Sur global» en beneficio del mundo entero requiere la elaboración y aplicación de nuevos mecanismos jurídicos orientados al establecimiento de la igualdad de condiciones. Los instrumentos políticos basados en los pagos directos conllevan el riesgo de capacitar a los donantes para influir en los contenidos culturales y de volver a los destinatarios vulnerables a la dependencia y el clientelismo. Esto es, sobre todo, aplicable a los sistemas de financiación denominados de «ayuda estatal selectiva», que abordaremos en más detalle en la cuarta parte.

Es preciso establecer salvaguardias jurídicas eficaces con una visión a largo plazo a fin de garantizar que la auténtica diversidad de las expresiones culturales resulte más beneficiada que un reducido número de Estados ricos y democráticos que tratan con indiferencia o condescendencia al resto del mundo.

Los artículos del 205 al 207 del TFUE, junto con el artículo 21, exigen que la acción de la Unión en la escena internacional se base en los principios que han inspirado su propia creación —es decir, su desarrollo y ampliación— y en aquellos principios que procura fomentar en el mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. Por tanto, la política comercial

común y la nueva constitución económica de la UE deberían contribuir a un orden mundial más justo, también en el plano cultural<sup>3</sup>.

## **Descripción general de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades**

Los resultados que se presentan en este estudio se basan en una serie de herramientas: recopilación de datos, entrevistas, estudios de casos e investigación documental. Estas herramientas brindan la oportunidad de examinar el potencial de la aplicación de la Convención de la UNESCO. A tal efecto, llevamos a cabo un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) de la Convención de la UNESCO y de su aplicación en la Unión Europea como instrumento estratégico. A continuación se incluye un resumen de dicho análisis.

### **Fortalezas**

La Convención de la UNESCO deja un margen considerable para la participación de la sociedad civil. En determinadas jurisdicciones, los representantes de la sociedad civil desempeñaron un papel decisivo en la determinación de los contenidos de la Convención durante las fases de elaboración y negociación. El tratado aprobado presenta el mismo potencial de capacitar a la sociedad civil para que actúe como impulsora de su aplicación (artículo 11).

Por consiguiente, la aplicación de la Convención de la UNESCO exige un firme compromiso de parte de la sociedad civil para motivar y legitimar la actuación de las partes interesadas públicas.

### **Debilidades**

El principio de soberanía que subyace en la Convención, junto con la imprecisión de las disposiciones y un sistema muy débil de solución de diferencias, no están a la altura de los retos que afrontan la gran mayoría de los Estados, en concreto, aquellos con economías en desarrollo o menos adelantadas y los sometidos a regímenes autoritarios.

Por tanto, las partes interesadas públicas y privadas deben articular y aplicar a escala internacional límites claros y precisos al principio de soberanía sobre la base de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como de los principios de acceso equitativo, apertura y equilibrio.

### **Oportunidades**

La Convención utiliza un lenguaje inspirador que invita a las partes públicas y privadas a la creatividad en materia jurídica y política. Dados los avances en el ámbito del Derecho medioambiental y la presión que ejerce la normativa comercial, dicha creatividad podría derivar en el estímulo de una dinámica entre el idealismo y el realismo, que beneficiaría en gran medida la aplicación de este tratado. Por otro lado, la Convención puede constituir la base de un instrumento jurídico internacional para la protección y promoción de la «diversidad humana» como herramienta de prevención precoz de genocidios y atrocidades masivas, que podría emplearse en las relaciones exteriores de la UE.

---

<sup>3</sup> Sobre la nueva constitución económica europea, véase Christian Joerges: «La Constitution européenne en processus et en procès», *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, pp. 245-284, <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>.

En el contexto de las relaciones interiores de la UE, la Convención podría intensificar los esfuerzos de integración de forma que fueran más sostenibles. Este instrumento puede contribuir de forma considerable al refuerzo de la cohesión. También puede aportar una herramienta de buena gobernanza para aprovechar al máximo la riqueza y resolver las tensiones derivadas de la diversidad de las expresiones culturales, políticas, éticas, religiosas y nacionales en Europa y el resto del mundo.

Por tanto, las partes interesadas deben hacer especial hincapié en la aplicación eficaz de los artículos 7 y 8 de la Convención de la UNESCO relativos al acceso a la diversidad de las expresiones culturales y su negación más radical. El éxito de esta empresa podría otorgar a la Convención la condición de tratado internacional importante.

### **Amenazas**

Las Partes en la Convención necesitan conocer los efectos negativos del actual sistema internacional de derechos de propiedad intelectual sobre la diversidad de las expresiones culturales, sobre todo en los mercados dominados por las grandes empresas que ejercen poder colectivo en forma de oligopolios.

Si las Partes no aplican de forma adecuada la legislación oportuna en materia de competencia, ni reparan la discriminación cultural sistemática perpetrada por el poder corporativo, no mejorará el desequilibrio existente actualmente en los intercambios de bienes y servicios culturales. En este caso, las obligaciones de acceso dispuestas en el artículo 7 seguirían siendo meramente programáticas.

De conformidad con el artículo 6, las Partes deben elaborar y aplicar mecanismos de control y equilibrio jurídicos para evitar medidas que otorguen competencias decisorias al Estado, las cuales sobrepasan el ámbito judicial y violan la libertad de expresión. Estimamos que los mecanismos de ayuda estatal selectiva constituyen un riesgo de censura encubierta e inhiben la iniciativa empresarial cultural.

La falta de una aplicación de la Convención que aproveche plenamente su potencial para la buena gobernanza podría acarrear efectos colaterales negativos sobre los esfuerzos de integración europea, especialmente en tiempos de crisis política y económica.

Sin la participación activa de la sociedad civil y de los responsables políticos que impulsan la continuación de la aplicación de la Convención, este instrumento corre el riesgo de convertirse en mera palabrería hueca para los Estados de bienestar ricos y democráticos y de quedar, finalmente, reducida a letra muerta para todas las Partes.

Por tanto, los promotores de la causa de la diversidad cultural deben oponerse a una interpretación limitada del ámbito de aplicación de la Convención de la UNESCO. Deben movilizar a agentes públicos y privados tanto del sector cultural como de otros sectores con el fin de contribuir a una aplicación eficaz de este instrumento. Por último, deben poner todo su empeño en seguir desarrollando la legislación y las políticas creadas hasta la fecha en el plano nacional y regional.

## **Tres generaciones de discursos políticos y legislativos sobre la diversidad cultural**

Observamos tres generaciones de discursos sobre políticas y normas de Derecho que resultan pertinentes para el ámbito de aplicación de la Convención de la UNESCO. De conformidad con el artículo 3, este instrumento «se aplicará a las políticas y medidas que adopten las Partes en relación con la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales». Este ámbito debe interpretarse junto con los artículos 1 y 2, que definen los objetivos y principios rectores de este tratado.

Históricamente, la primera generación de discursos se basaba en una interpretación predominantemente etnocéntrica basada en la protección y promoción del concepto de «identidad cultural». Con el extraordinario refuerzo del sistema multilateral de comercio durante la última década del siglo XX, las partes interesadas del ámbito de la cultura de distintas jurisdicciones se percataron de que necesitaban unir fuerzas para hacer frente a los nuevos retos. Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) entraron en vigor en 1995. En el curso de las negociaciones que condujeron a estos tratados, las partes interesadas del ámbito de la cultura no lograron establecer una «excepción cultural». Dicha excepción habría excluido la normativa cultural del ámbito de aplicación de la normativa sobre la liberalización progresiva del comercio de bienes y servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (GATT, AGCS y ADPIC).

Los buenos resultados obtenidos en cuanto a la previsibilidad y fuerza ejecutiva de la normativa de la OMC derivaron básicamente en un cambio drástico del mecanismo de solución de diferencias aplicable al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de 1948 a 1994. Se puede afirmar que esta nueva realidad contribuyó a un cambio de estrategia entre las partes interesadas del ámbito de la cultura que daría paso a una segunda generación de discursos que giraba en torno al concepto de «diversidad cultural». Las partes interesadas del ámbito de la cultura reaccionaron ante el peligro inminente con la elaboración de una nueva normativa. Dicho proceso comenzó con normas indicativas en forma de una declaración sobre la diversidad cultural aprobada bajo los auspicios del Consejo de Europa en 2000. Posteriormente, la UNESCO adoptó una declaración similar en 2001 y, a través de la Convención de 2005, se aprobaron disposiciones más vinculantes. Aunque ya existían distintos discursos sobre la diversidad cultural desde hacía tiempo, la nueva normativa comercial multilateral fue la que impulsó su traducción en normas de Derecho cada vez mejor articuladas.

En la actualidad, percibimos una nueva tercera generación de ideas e iniciativas legislativas y políticas. El momento inminente presenta la oportunidad de acoger a nuevos aliados para la causa cultural que se preocupen por la protección de los derechos humanos, las libertades fundamentales, los derechos de las minorías y la prevención de genocidios y atrocidades masivas. La versión vigente de la Convención tiene la finalidad de proponer contribuciones que materializan los derechos humanos y las libertades fundamentales como resultado de la diversidad de las expresiones culturales y como restricción del principio de soberanía.

### **La aplicación como «medio para la evolución de las políticas»**

La Comisión Europea considera que la aplicación de la Convención de la UNESCO en la UE no constituye una actividad estrictamente legislativa, sino un medio para la evolución de las políticas interiores y exteriores, que podría adoptar la forma de medidas legislativas en casos específicos (respuesta de la Comisión Europea a la pregunta nº 4 de la Encuesta a organizaciones regionales disponible en la página [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)). Esta

interpretación abre la puerta a un nuevo pensamiento creativo en materia política y jurídica que va más allá de un simple planteamiento estático y formalista. La Convención de la UNESCO tiene gran potencial para movilizar y motivar a los legisladores y responsables políticos a buscar soluciones innovadoras para abordar los principales problemas sociales de sus circunscripciones electorales con respecto a cuestiones de identidad y diversidad. La Convención trata estas cuestiones desde el punto de vista cultural. Sin embargo, el importante valor de este instrumento reside en su potencial para servir de inspiración y orientación con vistas a la elaboración de un futuro marco jurídico que pueda gestionar las fuentes de tensiones, como las expresiones religiosas, políticas y nacionales, que derivan de la diversidad de otras formas de expresiones en los países y regiones.

En la Agenda Europea para la Cultura, la Comisión Europea pide una «integración de la cultura en todas las políticas pertinentes» sobre la base de la cláusula cultural del Tratado (apartado 4.4): «Por lo que se refiere a la dimensión exterior, se presta especial atención al diálogo multicultural, intercultural e interreligioso, a promover el entendimiento entre la UE y sus socios internacionales y a llegar a una audiencia cada vez más amplia en los países socios. En este contexto, la educación, y sobre todo la educación en materia de derechos humanos, desempeña un importante papel».

Las relaciones entre el Tíbet y China o entre Israel y Palestina son ejemplos de la urgencia de examinar esta vía en mayor profundidad. La protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, en cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, proporcionan una hoja de ruta para la elaboración de nuevas normas internacionales orientadas a la protección y promoción de la diversidad humana y a la prevención precoz de genocidios y atrocidades masivas. No obstante, antes de soñar con nuevas construcciones, es preciso reforzar los cimientos de la casa actual.

La Comisión Europea reconoce que, a raíz de la aprobación de la Agenda Europea para la Cultura, ha empezado a surgir un nuevo marco estratégico para la cultura en las relaciones exteriores de la UE. En este marco, se percibe la cultura como un factor estratégico del desarrollo político, social y económico que no se limita a exposiciones o actos culturales aislados (respuesta de la Comisión Europea a la pregunta 4.1 de la Encuesta a organizaciones regionales). Los criterios de Copenhague relativos al diálogo entre la Unión Europea, los Balcanes Occidentales y Turquía ilustran la forma en que puede aplicarse este nuevo planteamiento a tareas específicas. Por otro lado, la Comisión expresa claramente la esperanza de que la Convención de la UNESCO otorgue a la cultura y la diversidad cultural un nuevo papel en la gobernanza mundial tras obtener el reconocimiento de pilar cultural en el plano internacional y refleje así los avances de las cuestiones y tratados medioambientales en el ámbito del cambio climático y la biodiversidad (respuesta de la Comisión Europea a la pregunta 11.2 de la Encuesta a organizaciones regionales).

En el presente estudio, compartimos esta visión y esbozamos varias opciones que pueden ayudar a hacer realidad estas aspiraciones en las relaciones interiores y transfronterizas. Durante las últimas décadas, la evolución dinámica del Derecho medioambiental ha desembocado en la creación de diversos instrumentos a escala nacional, regional e internacional, como, por ejemplo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992. Esta evolución jurídica, en combinación con los retos más recientes por lo que respecta a las cuestiones no comerciales —como la salud pública— derivadas de la normativa de la OMC, dieron finalmente lugar a un nuevo discurso sobre diversidad cultural. Desde la perspectiva jurídica y política, la principal amenaza para este discurso es una posible regresión a la interpretación introvertida de la identidad cultural. Teniendo en cuenta este peor supuesto, los firmes defensores de la diversidad cultural no deberían dejar pasar las oportunidades únicas que promete una interpretación creativa de la Convención de la UNESCO.