



**DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS DA UNIÃO
DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE
COESÃO**

CULTURA E EDUCAÇÃO

APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO DA UNESCO DE 2005 NA UNIÃO EUROPEIA

ESTUDO

O presente documento foi solicitado pela da Cultura e da Educação do Parlamento Europeu.

AUTORES

Germann Avocats (Genebra) e uma equipa de investigação multidisciplinar¹

ADMINISTRADOR RESPONSÁVEL

Sr. Gonçalo Macedo
Departamento Temático “Políticas Estruturais e de Coesão”
Parlamento Europeu
Correio electrónico: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSÕES LINGUÍSTICAS

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

SOBRE O EDITOR

Para contactar o Departamento Temático, ou para assinar o respectivo boletim informativo mensal, escrever, por favor, para: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrito concluído em Maio, 2010.
Bruxelas, © Parlamento Europeu, 2010

O presente documento está disponível na Internet em:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

A reprodução e a tradução para fins não comerciais estão autorizadas, mediante menção da fonte e aviso prévio do editor, a quem deve ser enviada uma cópia.

¹ Ver secção “Research Team” (Equipa de investigação) em www.diversitystudy.eu



**DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS DA UNIÃO
DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE
COESÃO**

CULTURA E EDUCAÇÃO

**APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO DA UNESCO
DE 2005 NA UNIÃO EUROPEIA**

ESTUDO

Conteúdo:

O presente estudo apresenta um resumo da situação no que respeita à aplicação da Convenção da UNESCO sobre a protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais, de 2005. Centrando-se em domínios em que a UE deve assumir a liderança ou a coordenação, o presente estudo pretende avançar ideias e orientações a longo prazo para a aplicação da Convenção. Para o efeito, analisa as obrigações impostas por este tratado, informa sobre as diferentes formas de aplicar a Convenção da UNESCO em termos jurídicos e práticos e identifica desafios e medidas susceptíveis de contribuir para a consecução dos objectivos deste instrumento.

IP/B/CULT/IC/2009_057

05/2010

PE 438.587

PT

SÍNTESE

O carvão e o aço clamam por cultura

É a cultura importante para a Europa? - Jean Monnet, um dos arquitectos da integração europeia, afirmou que, se tivesse de voltar a fazer todo o trabalho, começaria pela cultura: *"Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture."*²

O presente estudo apresenta um resumo da situação no que respeita à aplicação da Convenção da UNESCO sobre a protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais, de 2005, centrando-se em domínios em que a UE deve assumir a liderança ou a coordenação. Pretende apoiar e orientar a longo prazo a União Europeia na aplicação da Convenção da UNESCO. Para o efeito, procede a uma análise exaustiva das obrigações impostas por este tratado, informa sobre as diferentes formas de aplicar a Convenção da UNESCO em termos jurídicos e práticos e identifica desafios e medidas susceptíveis de contribuir para a consecução dos objectivos deste instrumento.

A aplicação da Convenção da UNESCO requer novas medidas da União Europeia, dos Estados-Membros e da sociedade civil. Evitar a fragmentação e procurar a coerência devem ser os objectivos maiores desta empresa. Se os actores públicos e privados forem ambiciosos, as tarefas são complexas e os desafios importantes. Se adoptarem uma abordagem minimalista, não vencerão esses desafios. Esta abordagem constitui o pior cenário, porquanto abriria caminho à ditadura das preocupações comerciais em detrimento dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e do acesso à riqueza da diversidade de expressões culturais. Por outro lado, uma abordagem que fique a meio caminho entre a ambição e o minimalismo apenas consolidará o *status quo*: a diversidade de expressões culturais é um luxo reservado a meia dúzia de Estados-providência ricos e democráticos, e continua inacessível para o resto do mundo.

A Convenção da UNESCO constitui um novo instrumento com potencial para tornar a integração europeia potencialmente mais rica, mais profunda e mais sustentável. Nas relações externas da União Europeia, a genuína protecção e promoção da diversidade de expressões culturais pode contribuir para melhorar a "integração mundial" e, assim, garantir a paz e o bem-estar social, enquanto complementos existenciais de uma globalização meramente económica. Sessenta anos após a declaração de Schuman, o carvão e o aço clamam agora, mais do que nunca, por cultura, na Europa e no mundo.

Panorâmica do estudo

O nosso estudo divide-se em cinco partes. No nosso inquérito sobre as práticas de implementação da Convenção da UNESCO, sintetizada na Parte I, examinámos abordagens tradicionais e inovadoras do modo como a diversidade cultural pode ser preservada e promovida em todos os tipos de países, independentemente do seu nível de desenvolvimento. O inquérito abrange: (1) países desenvolvidos com indústrias culturais fortes, como os Estados-Membros da UE e o Canadá, (2) países economicamente emergentes com indústrias culturais, como a China ou o Brasil, e (3) países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos com muito poucos meios económicos para proteger e promover a diversidade de expressões culturais, como o Senegal.

² Jean Monnet citado em *Denis de Rougemont tel qu'en lui-même*, in *Cadmos* 33/1986, p. 22.

A Convenção da UNESCO está redigida de uma forma programática. Em consequência, as partes na Convenção possuem uma ampla margem de manobra na aplicação deste instrumento. Tomando esta realidade como ponto de partida, desenvolvemos e debatemos novas ideias para melhorar a qualidade deste tratado através do seu processo de implementação (Parte II).

Os inquéritos e a investigação documental informam a nossa avaliação do modo como a UE aplicou a Convenção nas suas relações externas e nas suas políticas internas (Partes III e IV). Avaliamos se a Convenção da UNESCO teve impacto na política mais recente e apresentamos cenários para as suas repercussões num futuro previsível, a fim de podermos formular representações para acção futura (Parte V).

Parte I: Inquérito baseado em questionários e entrevistas

A Parte I apresenta um resumo das informações e opiniões recolhidas através de questionários e entrevistas a diversos interessados públicos e privados, dentro e fora da União Europeia. Apresentamos em seguida uma breve análise desses dados, que permite ter uma imagem da situação de implementação e informar uma eventual acção futura.

O primeiro questionário facultou-nos dados jurídicos; o segundo analisou práticas de implementação do ponto de vista dos representantes da sociedade civil; o terceiro examinou a implementação da perspectiva das organizações regionais. Complementarmente, realizámos entrevistas orais com representantes de diversas organizações regionais e internacionais.

Os questionários completados encontram-se disponíveis no sítio Web consagrado ao estudo, em www.diversitystudy.eu.

Parte II: Novas ideias para a execução da Convenção da UNESCO:

A Parte II explora uma selecção de novas ideias para implementar a Convenção da UNESCO que são aplicáveis às relações externas e às políticas internas da UE.

Em primeiro lugar, o artigo 8.º da Convenção da UNESCO estipula que “uma parte pode diagnosticar a existência de situações especiais em que as expressões culturais, no seu território, possam correr um risco de extinção, sejam objecto de uma ameaça grave ou, de qualquer forma, requeiram uma medida de salvaguarda urgente.” e que “as partes poderão tomar todas as medidas apropriadas para proteger as expressões culturais” numa dessas situações. Esta disposição, em conjugação com o artigo 17.º, pode ser interpretada como destinada a impedir o “genocídio cultural”, a mais extrema negação da diversidade de expressões culturais. Os primeiros projectos da Convenção das Nações Unidas para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, continham disposições destinadas a enfrentar ataques dirigidos a determinadas expressões culturais com o objectivo de destruir grupos nacionais, étnicos, raciais ou religiosos enquanto tal. Propomos que esta interpretação seja analisada da perspectiva de eventuais novas abordagens baseadas na Convenção da UNESCO para a prevenção precoce de genocídios e atrocidades em massa. Nomeadamente, recomendamos que a relação entre a diversidade de expressões culturais, religiosas, políticas e nacionais seja mais explorada. Esboçamos uma proposta de novas ferramentas para as relações externas da UE com países assolados por questões humanitárias e violações dos direitos das minorias e dos direitos humanos.

Advogamos que esta proposta deve ser discutida no âmbito do Diálogo Transatlântico entre Legisladores (DTL), que visa intensificar e elevar o nível do discurso político entre os legisladores europeus e americanos. A prevenção precoce de genocídios e atrocidades em massa é uma muito importante preocupação política dos legisladores de ambos os lados do Atlântico. Este tópico irá permitir que os deputados do Parlamento Europeu revelem aos seus homólogos norte-americanos o real valor da Convenção da UNESCO. Se tudo correr bem, esse diálogo pode provocar, nos Estados Unidos e noutros países com preocupações idênticas, uma desejável mudança de atitude em relação a este instrumento, passando da rejeição para a adesão.

Em segundo lugar, as políticas tendentes a proteger e a promover a diversidade cultural devem ser dotadas de recursos adequados. Neste contexto, analisamos o contributo dos direitos de propriedade intelectual e do direito da concorrência para colocar ao mesmo nível os fornecedores de expressões culturais do Norte e do Sul. Para melhorar o acesso a expressões culturais de diferentes origens, introduzimos os princípios de "tratamento cultural" e de "cultura mais favorecida". Analisamos as questões relacionadas com o sistema internacional de propriedade intelectual à luz da protecção e da promoção da diversidade de expressões culturais e apresentamos propostas destinadas a melhorar a situação. Neste contexto, destacamos ainda os contributos positivos do direito da concorrência e de um novo enquadramento jurídico baseado em princípios de não discriminação cultural. Estes regimes jurídicos podem melhorar o equilíbrio entre os diferentes interesses legítimos em presença. As instâncias políticas podem adoptar abordagens idênticas na UE para satisfazer os requisitos dos artigos 6.º e 7.º da Convenção da UNESCO e promover uma melhor circulação dos bens e serviços culturais entre os Estados-Membros. Este debate requer a elaboração de novas vias jurídicas para aplicar os princípios de acesso equitativo, abertura e equilíbrio, enunciados no artigo 2.º, n.ºs 7 e 8, sem deixar de respeitar os instrumentos universalmente reconhecidos em matéria de direitos humanos, conforme previsto no artigo 5.º.

As economias em desenvolvimento e as economias menos desenvolvidas têm vindo a pressionar os países desenvolvidos para colaborar em relação aos ajustamentos de patentes no âmbito da OMC, a fim de proteger e promover a saúde pública. Consideramos que as partes interessadas do domínio da cultura deveriam exigir iniciativas similares em relação aos direitos de autor e aos direitos de propriedade intelectual conexos, a fim de proteger e promover a diversidade de expressões culturais. Os contribuintes da União pagam para os danos causados à diversidade de expressões culturais, incluindo os efeitos adversos de oligopólios que abusam do seu poder de mercado praticando, através das suas políticas, uma questionável discriminação cultural.

Em terceiro lugar, a sociedade deve desempenhar um papel determinante na implementação da Convenção da UNESCO, a fim de garantir a eficácia deste instrumento. Devemos concentrar a nossa atenção na forma como este papel se deve concretizar. Idealmente, as organizações não governamentais (ONG) que representam a sociedade civil para efeitos de implementação da Convenção devem empreender uma acção política com a mesma determinação e eficácia que os grupos activistas que deram voz às preocupações ambientais não comerciais na OMC. Estes actores foram capazes de influenciar consideravelmente a elaboração e a aplicação de leis e políticas comerciais internacionais que promovem preocupações não comerciais relacionadas com a protecção do ambiente e com o desenvolvimento sustentável. Num futuro próximo deverão emergir actores similares para desenvolver e aplicar leis e políticas destinadas a proteger e a promover a diversidade cultural a nível regional, nacional e internacional. Para realizar estes objectivos, é fundamental a independência em relação aos poderes públicos e privados. Em regimes autoritários, as ONG devem ser protegidas das directivas do Estado. Nos regimes

democráticos, as ONG vêm-se confrontadas com o poder económico dos interesses corporativos que detêm uma posição dominante no mercado. Em ambos os casos, avaliamos os mecanismos jurídicos e políticos que permitem aos representantes da sociedade civil articular e defender os interesses públicos e, simultaneamente, preservar a sua independência. Paralelamente, as ONG devem ser transparentes e responsáveis em termos de estrutura, representatividade, processos de decisão internos, governação e financiamento.

O sistema de participação da Convenção de Århus de 1998 sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente pode servir de modelo para a implementação do artigo 11.º da Convenção da UNESCO a nível comunitário.

Estes três aspectos são merecedores de particular atenção por parte das instâncias políticas e dos representantes da sociedade civil que pretendem intervir no processo de implementação da Convenção da UNESCO, com a ambição de superar as suas fragilidades e explorar as suas oportunidades.

Diálogo das partes interessadas

A nossa análise de cada um destes três tópicos é informada pelo trabalho de investigação de campo, abordado na Parte I do nosso estudo, e pelo trabalho de investigação documental. Apresentámos esta análise a participantes em debates de alto nível, dos meios académicos, que procederam a uma avaliação crítica, no intuito de suscitar um debate mais amplo entre as partes interessadas. Gravámos os contributos destes participantes no debate em vídeo, que publicámos no sítio www.diversitystudy.eu, na secção "Diálogo das partes interessadas". Cada um destes contributos constitui um ponto de partida para um debate em linha sobre os tópicos correspondentes através de um blog. Esperamos que as partes interessadas leiam o nosso estudo, ouçam os comentários dos participantes do debate e, em seguida, expressem e troquem as suas próprias opiniões no nosso blogue.

Parte III: A implementação da Convenção da UNESCO nas relações externas da UE

A Parte III cobre as relações externas da UE. Aborda a implementação da Convenção da UNESCO no contexto das políticas de direitos humanos e do comércio internacional a nível multilateral, regional e bilateral.

Esta parte explora o papel da UE no recente litígio na (OMC) relativo aos Acordos GATS e TRIPS entre os Estados Unidos e a China. Observamos que a UE apoiou os Estados Unidos contra a China nestes procedimentos de resolução de litígios relativos à indústria cultural. Ambos os procedimentos se prendiam com o oligopólio das grandes produtoras cinematográficas de Hollywood e com interesses conexos. Num destes procedimentos, a China invocou, em sua defesa, a Convenção da UNESCO. Tanto quanto sabemos, as partes interessadas europeias do domínio da cultura não foram consultadas antes de a Comissão decidir apoiar a posição norte-americana. No seguimento de um debate sobre estes casos, concluímos que a Comissão Europeia deveria estabelecer procedimentos que assegurassem a informação tempestiva e a adequada participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões relativas a litígios na OMC sobre assuntos que se inscrevam no âmbito da Convenção da UNESCO. Essa participação informada contribuiria para uma implementação mais eficaz da Convenção da UNESCO.

Questionámo-nos ainda sobre a ausência, até agora, de discussões formais sobre a Convenção da UNESCO na OMC. Analisamos esta situação e propomos estratégias para a

UE iniciar um diálogo entre a UNESCO e a OMC sobre a protecção e a promoção da diversidade de expressões culturais no que respeita à regulação do comércio internacional.

Examinamos ainda, criticamente, os mecanismos de cooperação cultural e exploramos a relação entre as preocupações em matéria de diversidade cultural e os acordos comerciais regionais e bilaterais. A primeira aplicação concreta da Convenção da UNESCO nas relações externas da UE, no âmbito da Agenda Europeia para a Cultura, foi a negociação de dois protocolos de cooperação cultural. Em 2008, a Comissão Europeia concluiu um primeiro protocolo com o CARIFORUM e, em 2009, negociou um segundo protocolo com a Coreia do Sul. Por um lado, estes protocolos constituem indicadores precoces da forma como podem ser respeitadas as orientações e os objectivos da Agenda Europeia para a Cultura. Por outro, estas negociações revelaram que há diversas questões que carecem de uma análise mais aprofundada, nomeadamente se tivermos em conta que diversos aspectos da abordagem da Comissão Europeia são alvo de fortes críticas.

Consideramos que a UE, os Estados-Membros e países de concepções afins deveriam concluir um acordo-quadro multilateral de referência sempre que a UE conclui acordos regionais ou bilaterais. Esse acordo multilateral abrangeria o conteúdo essencial, em matéria de cooperação cultural, aplicável a todos os países terceiros. Este instrumento poderia, por exemplo, subordinar as normas TRIPS Plus em matéria de protecção dos direitos de autor à aplicação das correspondentes salvaguardas no âmbito do direito da concorrência. Nesse caso, a UE poderia completar este acordo de base com conteúdos específicos aplicáveis caso a caso num âmbito claramente definido.

Os mecanismos internacionais de financiamento público são cruciais para a produção cultural em países do Sul Global. Do estudo de um caso sobre o Fundo Cinematográfico para os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) extraímos ensinamento para a futura cooperação para o desenvolvimento no âmbito da Convenção da UNESCO.

Parte IV: A implementação da Convenção da UNESCO nas políticas internas da UE

A Parte IV avalia a situação da França e da Coreia do Sul em termos de quotas de mercado do cinema enquanto ilustração de um questão central que afecta presentemente os mercados da maior parte das indústrias culturais. Em todos os Estados-Membros da UE e na maior parte dos países do mundo, uma elevada concentração de poder de *marketing* condiciona o público a exigir formas e conteúdos convencionais que são, na sua maior parte, culturalmente homogéneos. O público médio é praticamente obrigado a consumir as expressões culturais - e a ideologia subjacente - que os operadores que dominam o mercado impõem graças a importantes investimentos em publicidade. Quanto mais forte é o poder de *marketing* dos fornecedores de expressões culturais, maior é a sua penetração no mercado. O poder de *marketing* dos oligopólios de Hollywood, por um lado, e o financiamento dos Estados-Membros da UE através de auxílios estatais, por outro, estão, em grande medida, a "duopolizar" os diferentes sectores culturais na Europa. Há que proteger os direitos dos artistas e do público que recusam estes dois poderes. As instâncias políticas responsáveis deveriam elaborar novas regras que assegurassem a igualdade de oportunidades para os criadores de expressões culturais actualmente excluídas do sistema dominante. Consideramos o mecanismo de auxílios estatais selectivos, a sua "peritocracia" e o seu sistema inflacionário de diversos intermediários uma ameaça para esta liberdade na Europa. Identificámos uma solução para este risco, exposta na Parte II, baseada no sistema de propriedade intelectual conjugado com princípios do direito da concorrência e de não discriminação cultural.

Esboçamos ainda estratégias institucionais com vista à implementação da Convenção da UNESCO na União Europeia. Recomendamos que se proceda a uma avaliação das competências existentes e das potenciais sinergias com base em novas colaborações entre instituições estabelecidas. Sugerimos ainda que o Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC) seja considerado como uma fonte de inspiração para a criação de um novo instrumento para produzir e intercambiar conhecimentos sobre medidas e políticas destinadas a proteger e promover a diversidade de expressões culturais. Por último, propomos que o impacto da Convenção da UNESCO nas políticas destinadas a proteger e promover a diversidade linguística seja mais bem explorado.

Parte V: Conclusões e recomendações

A Parte V apresenta as conclusões e as recomendações para realizar as significativas potencialidades da Convenção da UNESCO na Europa e no mundo. Sublinhamos, em particular, o papel da sociedade civil enquanto força motriz para a implementação da Convenção.

Versão longa do estudo, diálogo entre as partes interessadas e documentação

Existem duas versões do presente estudo, uma versão mais curta de 80 páginas, traduzida em diversas línguas, e uma versão mais longa, em inglês, que contém uma análise mais aprofundada dos tópicos, sob a forma de documentos de trabalho. Ambas as versões, bem como as respostas ao nosso inquérito, podem ser descarregadas de um sítio Web consagrado ao estudo e que contém outra documentação pertinente, no endereço www.diversitystudy.eu. Este sítio Web contém ainda uma secção em que as partes interessadas podem tecer comentários sobre o estudo e trocar opiniões.

O texto da Convenção da UNESCO, as suas orientações operacionais e outra informação útil podem ser consultados em www.unesco.org/culture/en/diversity/convention.

Principais aspectos da Convenção: o princípio da soberania e as suas limitações

O mecanismo subjacente à Convenção da UNESCO pode ser qualificado como um “livre-trânsito limitado”, que confere às suas partes poderes para adoptar e aplicar legislação e políticas destinadas a proteger e promover a diversidade de expressões culturais nos seus territórios (artigos 5.º e 6.º). No seu artigo 2.º, n.º 2, a Convenção da UNESCO estabelece o princípio da soberania. Nos termos desta disposição, os Estados têm, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, o direito soberano de adoptar medidas e políticas para realizar os objectivos da Convenção. Este direito está subordinado ao respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, da Convenção. Esta disposição lembra que “a diversidade cultural só pode ser protegida e promovida se estiverem assegurados os direitos humanos e as liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, de informação e de comunicação ou a possibilidade de os indivíduos escolherem as suas expressões culturais”. Os princípios de acesso equitativo, abertura e equilíbrio, enunciados no artigo 2.º, n.ºs 7 e 8, restringem ainda mais os poderes das partes em matéria de políticas culturais.

O princípio da soberania é altamente problemático quando aplicado a regimes autoritários. Na maior parte dos casos, estes regimes tendem a usar e abusar dos poderes inerentes à soberania e a ignorar as limitações que lhes são impostas pelo respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. A União Europeia enfrenta o desafio de ter em

conta esta realidade quando promover os objectivos da Convenção da UNESCO nas suas relações externas.

Podemos argumentar que o princípio de solidariedade e de cooperação internacionais, enunciado no artigo 2.º, n.º 4, preconiza que os Estados ultrapassem uma interpretação tacanha e introvertida do conceito de soberania. A solidariedade e a cooperação internacionais deverão permitir a todos os países, especialmente aos países em desenvolvimento e aos países menos desenvolvidos, criar e reforçar os seus meios de expressão cultural, bem como as suas indústrias culturais, nascentes ou já firmadas, a nível local, nacional e internacional. Na nossa opinião, a mesma interpretação deve ser aplicada aos princípios de acesso equitativo, abertura e equilíbrio (artigo 2.º, n.ºs 7 e 8). Estes princípios sublinham que “o acesso equitativo a uma gama rica e diversificada de expressões culturais provenientes do mundo inteiro e o acesso das culturas aos meios de expressão e de divulgação constituem elementos importantes para a valorização da diversidade cultural e incentivam a compreensão mútua”. Além disso, reconhecem que, ao adoptarem medidas de apoio à diversidade das expressões culturais, os Estados devem velar por promover, de forma apropriada, a abertura às outras culturas do mundo. Em consequência, a União Europeia não tem interesse em reduzir a solidariedade e a cooperação internacionais a formas de mera caridade.

A protecção e a promoção de uma diversidade sustentável de expressões culturais no chamado “Sul Global”, em benefício de todo o mundo, requerem a definição e a aplicação de novos mecanismos jurídicos destinados a assegurar a igualdade de oportunidades. Os instrumentos políticos baseados em pagamentos directos comportam o risco de conferir aos doadores o poder de influenciar os conteúdos culturais e de tornar os beneficiários vulneráveis à dependência e ao clientelismo. Tal é o caso, nomeadamente, dos regimes de financiamento através de “auxílios estatais selectivos”, sobre os quais nos debruçámos mais longamente na Parte IV.

São necessárias salvaguardas jurídicas com uma visão a longo prazo para assegurar que a genuína diversidade de expressões culturais beneficia mais do que um pequeno número de Estados ricos e democráticos que são indiferentes ou complacentes em relação ao resto do mundo.

Os artigos 205.º a 207.º do TFUE conjugados com o artigo 21.º da Convenção requerem que a acção da União a nível internacional seja norteada pelos princípios que inspiraram a sua própria criação, a saber, o desenvolvimento e o alargamento, e pelos princípios que procura ver consagrados no mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, respeito da dignidade humana, princípios de igualdade e de solidariedade, e respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. Em consequência, a política comercial comum da UE e a constituição económica emergente devem contribuir para uma ordem mundial mais equitativa também no sector da cultura³.

Panorâmica dos pontos fortes e fracos, das oportunidades e das ameaças

Os resultados apresentados no presente estudo foram obtidos com recurso a uma série de ferramentas: recolha de dados, entrevistas, estudos de casos e investigação documental. Oferecem a oportunidade de apreciar as potencialidades da implementação da Convenção

³ Sobre a constituição económica europeia emergente consultar Christian Joerges, *La Constitution européenne en processus et en procès [O processo e a evolução da Constituição europeia]*, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, p. 245 a 284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>

da UNESCO. Para o efeito, utilizámos uma análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças) da Convenção da UNESCO e da sua implementação na União Europeia como ferramenta estratégica. O que a seguir se apresenta constitui uma síntese dessa análise.

Pontos fortes

A Convenção da UNESCO deixa uma margem considerável para a participação da sociedade civil. Em determinadas jurisdições, os representantes da sociedade civil foram determinantes na definição do conteúdo da Convenção durante as fases de elaboração e de negociação. A Convenção adoptada apresenta as mesmas potencialidades para conferir à sociedade civil poder para funcionar como força motriz da sua implementação (artigo 11.º).

Em consequência, a implementação da Convenção da UNESCO requer um forte empenhamento da sociedade civil para motivar e legitimar a acção das entidades públicas.

Pontos fracos

O princípio de soberania subjacente à Convenção, aliado a disposições vagas e a um sistema de resolução de litígios muito fraco, não estão à altura dos desafios que enfrenta a esmagadora maioria dos Estados, sobretudo os Estados em desenvolvimento e os menos desenvolvidos, bem como os Estados sob regimes autoritários.

Em consequência, as partes interessadas públicas e privadas devem articular e aplicar a nível internacional limites claros e precisos do princípio de soberania, baseados nos direitos humanos e nas liberdades fundamentais, e dos princípios de acesso equitativo, abertura e equilíbrio.

Oportunidades

A Convenção está redigida de uma forma inspiradora e que convida as partes interessadas públicas e privadas a serem criativas em termos jurídicos e políticos. Dessa criatividade poderá transpirar, pressionada pela regulação do comércio, uma dinâmica estimulante entre idealismo e realismo, para além de uma evolução no domínio da legislação ambiental. Tal dinâmica será altamente benéfica para a implementação da Convenção. Além disso, a Convenção pode vir a constituir um alicerce de um instrumento jurídico internacional destinado a proteger e a promover a "diversidade humana" enquanto ferramenta para uma prevenção precoce do genocídio e das atrocidades em massa. Esta ferramenta poderá ser utilizada nas relações externas da UE.

Nas relações internas da UE, a Convenção tem potencial para reforçar esforços de integração mais sustentáveis. Este instrumento pode contribuir substancialmente para reforçar a coesão. Pode ainda constituir um bom instrumento de governação para maximizar a riqueza e aliviar tensões resultantes da diversidade de expressões culturais, políticas, étnicas, religiosas e nacionais na Europa e no mundo.

Em consequência, as partes interessadas devem conferir particular atenção à implementação efectiva dos artigos 7.º e 8.º da Convenção da UNESCO, relativos à diversidade de expressões culturais e à sua mais radical negação. O êxito desta tarefa pode elevar a Convenção à categoria de importante tratado internacional.

Ameaças

As partes na Convenção devem estar cientes dos efeitos negativos do actual sistema internacional de direitos de propriedade intelectual na diversidade de expressões culturais, principalmente em mercados dominados por grandes empresas que exercem o seu poder colectivo enquanto oligopólios.

Se as partes negligenciarem o recurso às normas pertinentes do direito da concorrência e não corrigirem a discriminação cultural sistemática praticada pelo poder corporativo, o actual desequilíbrio nas trocas de bens e serviços culturais não será atenuado. Nesse caso, as obrigações de acesso do artigo 7.º permanecerão puramente programáticas.

Nos termos do artigo 6.º, as partes devem definir e implementar controlos e balanços jurídicos destinados a evitar medidas que confirmam ao Estado poderes decisórios que se situem fora do alcance judicial e que violem a liberdade de expressão. Consideramos que os mecanismos de auxílios estatais selectivos representam um risco de censura encapotada e limitam o empreendedorismo cultural.

Se não for implementada de uma forma que tire o máximo partido do seu potencial em matéria de boa governação, a Convenção poderá ter efeitos negativos para os esforços de integração europeia sustentável, sobretudo em períodos de crise económica e política.

Sem a participação activa da sociedade civil e das instâncias políticas responsáveis pela implementação da Convenção, este instrumento pode converter-se num mero exercício de estilo para os Estados providência ricos e democráticos, até se tornar "letra morta" para todas as partes.

Em consequência, os promotores da causa da diversidade cultural devem opor-se a uma interpretação estrita do âmbito da Convenção da UNESCO. Devem mobilizar actores privados e públicos da sector da cultura e não só, para que estes contribuam para uma efectiva implementação deste instrumento. Por último, mas não menos importante, devem envidar todos os esforços para aprofundar a legislação e as políticas até agora adoptadas a nível regional e nacional.

Três gerações de legislação e discursos políticos sobre a diversidade cultural

Observamos três gerações de discursos sobre políticas e regras de direito que são importantes para o âmbito de aplicação da Convenção da UNESCO. Nos termos do seu artigo 3.º, este instrumento "aplica-se às políticas e às medidas adoptadas pelas partes no que diz respeito à protecção e à promoção da diversidade das expressões culturais". Este âmbito de aplicação deve ser interpretado em conjunção com os artigos 1.º e 2.º da Convenção, que definem os seus objectivos e princípios orientadores.

Historicamente, a primeira geração de discursos partia de uma interpretação predominantemente etnocêntrica, centrada na protecção e na promoção do conceito de "identidade cultural". Com o espectacular desenvolvimento do sistema comercial multilateral que teve lugar durante a última década do século XX, as partes interessadas no sector da cultura tomaram consciência da necessidade de unir forças para fazer face a novos desafios. Os acordos da Organização Mundial de Comércio (OMC) entraram em vigor em 1995. Durante as negociações que conduziram à sua adopção, as partes interessadas no sector da cultura não conseguiram impor uma "excepção cultural". Essa excepção teria excluído a regulação dos produtos culturais do âmbito da regulamentação da progressiva liberalização do comércio de bens e serviços e dos aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (GATT, GATS e TRIPS).

O êxito em termos de previsibilidade e aplicabilidade do direito da OMC resultou, essencialmente, numa mudança radical do mecanismo de resolução de litígios aplicável no âmbito do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) entre 1948 e 1994. Esta nova realidade terá contribuído para uma mudança de estratégia das partes interessadas no sector da cultura que deu origem a uma segunda geração de discursos, articulados em torno do conceito de "diversidade cultural". As partes interessadas no sector

da cultura reagiram a uma ameaça iminente elaborando nova legislação. Este processo foi iniciado com disposições jurídicas não vinculativas, a saber, uma declaração sobre diversidade cultural adoptada sob os auspícios do Conselho da Europa em 2000. Seguiram-se uma declaração similar da UNESCO, em 2001, e disposições jurídicas mais vinculativas consubstanciadas na Convenção de 2005. Embora já muito antes tivesse surgido uma grande variedade de discursos sobre a diversidade cultural, a nova ordem comercial multilateral deu o impulso necessário para que estes discursos se traduzissem em normas de direito cada vez mais bem articuladas.

Presentemente, assistimos à emergência de uma Terceira geração de ideias e iniciativas de carácter jurídico e político. Esta nova era oferece-nos a oportunidade de saudar novos aliados em prol da causa da cultura que estão preocupados com a protecção dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e dos direitos das minorias e com a prevenção de genocídios e de atrocidades em massa. A Convenção, na sua forma actual, visa contributos que traduzam o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, em resultado da diversidade de expressões culturais e como limitação do princípio de soberania.

A implementação enquanto “persecução de evoluções políticas”

A Comissão Europeia considera que “a implementação da Convenção da UNESCO na UE não constitui uma actividade meramente legislativa enquanto tal, mas antes a persecução de evoluções políticas, a nível interno e externo, susceptíveis de, em determinados casos, assumir a forma de medidas legislativas” (resposta da Comissão Europeia à pergunta 4 do Inquérito às Organizações Regionais; disponível em www.diversitystudy.eu). Esta leitura deixa margem para um novo pensamento criativo em termos políticos e jurídicos, não se limitando a uma abordagem meramente estática e formal. A Convenção da UNESCO tem grande potencial para mobilizar e incentivar legisladores e políticos a procurar soluções inovadoras para resolver as principais preocupações sociais relacionadas com questões de identidade e diversidade dos seus eleitores. A Convenção aborda essas questões numa perspectiva cultural. No entanto, o valor considerável deste instrumento reside no seu potencial para oferecer inspiração e orientação para um futuro enquadramento jurídico capaz de gerir as fontes de tensões, como as expressões religiosas, políticas e nacionais, que decorrem da diversidade de outras formas de expressão num mesmo país ou região.

Na Agenda Europeia para a Cultura, a Comissão Europeia apela à “integração da cultura em todas as políticas pertinentes” com base na disposição do Tratado relativa à cultura (ponto 4.4): “No que se refere à dimensão externa, presta-se particular atenção ao diálogo multicultural e intercultural e inter-religioso, promovendo-se assim o entendimento entre a UE e os parceiros internacionais e conseguindo-se chegar ao contacto com uma audiência cada vez mais vasta nos países parceiros. Neste contexto, desempenha um papel significativo a educação, e em particular a educação para os direitos humanos.”

As relações entre o Tibete e a China ou entre Israel e a Palestina ilustram bem a urgência que há em avaliar mais exaustivamente esta possibilidade. A protecção e a promoção da diversidade de expressões culturais, no respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, constitui um roteiro para a elaboração de novas normas de direito internacional destinadas a proteger e a promover a diversidade humana e a prevenção precoce de genocídios e atrocidades em massa. Contudo, antes de sonharmos com novos edifícios, devemos reforçar os alicerces da casa já construída.

A Comissão Europeia reconhece que, após a adopção da Agenda Europa para a Cultura, está a definir-se um novo enquadramento estratégico para a cultura nas relações externas

da UE. Neste contexto, a cultura é considerada como um factor estratégico de desenvolvimento político, social e económico, e não unicamente em termos de eventos culturais isolados ou de demonstração (resposta da Comissão Europeia à pergunta 4.1 do Inquérito às Organizações Regionais). Os critérios de Copenhaga sobre o diálogo entre a União Europeia, os Balcãs Ocidentais e a Turquia ilustram a forma como esta nova abordagem pode ser aplicada a tarefas concretas. A Comissão articula ainda claramente a expectativa de que a Convenção da UNESCO venha a definir "um novo papel para a cultura e a diversidade cultural na governação global, reconhecido como o pilar cultural a nível mundial, reflectindo, desta forma, os progressos realizados pelas questões ambientais e pelos tratados no domínio das alterações climáticas e da biodiversidade" (resposta da Comissão Europeia à pergunta 11.2 do Inquérito às Organizações Regionais).

Partilhamos esta visão e chamamos a atenção para diversas opções enunciadas no presente estudo que podem contribuir para transformar estas aspirações numa realidade, tanto nas relações internas como nas relações internacionais. Nas últimas décadas, a dinâmica em matéria de legislação ambiental resultou na criação de diversos instrumentos a nível regional, nacional e internacional, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992. Estes progressos de carácter jurídico, aliados a desafios mais recentes para as preocupações não comerciais, como a saúde pública, resultantes da legislação da OMC, acabaram por dar origem a um novo discurso sobre a diversidade cultural. De um ponto de vista jurídico e político, a principal ameaça a este discurso consiste num retorno a uma interpretação introvertida do conceito de identidade cultural. Sem perder de vista este sério risco, os defensores empenhados da diversidade cultural não devem perder as oportunidades únicas que uma interpretação criativa da Convenção da UNESCO lhes pode proporcionar.