

La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales

Alfredo Miranda Ortiz

Sólo el que sabe es libre, y más libre el que más sabe...

Sólo la cultura da libertad...

La libertad que hay que dar al pueblo es la cultura.

MIGUEL DE UNAMUNO

Después de un largo proceso, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) logró la aprobación de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que fue promovida por México en diferentes momentos y con matices variados. Las razones que tuvo nuestro país para impulsar decididamente su elaboración; las iniciativas previas; las etapas de su negociación, y sus implicaciones son los motivos del presente artículo.

Ciertamente se trata de un texto básicamente descriptivo del proceso de negociaciones desarrollado para lograr la conclusión de la Convención objeto del artículo, que no pretende ser exhaustivo sobre la profunda problemática que entraña la diversidad cultural.

Las razones

La riqueza cultural de México, orgullo de los mexicanos, es plenamente reconocida en el ámbito internacional.

Desde el inicio de la historia contemporánea de México se promovieron en el exterior la riqueza de su pasado prehispánico y de sus manifestaciones contemporáneas. A partir de la década de los cincuenta se abordó de manera sistemática la cuestión de proyectar los valores culturales como una estrategia de política exterior. En la actualidad existe una creciente conciencia de la naturaleza multicultural, pluriétnica y democrática de la sociedad mexicana.¹

Además, la riqueza cultural se manifiesta en expresiones tanto tangibles como intangibles. Por ejemplo, México cuenta con una gran riqueza que ha sido reconocida no sólo por los 26 sitios que tiene en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, sino por su inmensa variedad de “tradiciones y expresiones orales; artes del espectáculo; usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, así como técnicas artesanales tradicionales”,² que debe seguir protegiendo y conservando como elementos prioritarios de su desarrollo nacional.

En este sentido, la diversidad cultural se manifiesta en los rasgos étnicos, lingüísticos, históricos, al igual que en las tradiciones que se expresan, crean e innovan. Las razones para protegerla podrían agruparse en dos niveles:

¹ Jaime Nualart, “La promoción cultural de México como instrumento de la política exterior”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, octubre de 2000, p. 305.

² Artículo 2.2 de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

—Desde el ámbito interno, todo ser humano tiene derecho a participar en la vida cultural de su país y, por tanto, a preservar su identidad. Se trata de un derecho humano político fundamental. Al mismo tiempo, en la esfera económica, la cultura es un factor que contribuye al desarrollo económico de los Estados y muchas personas viven de ella.

—Desde el ámbito internacional, la globalización económica ha generado una fuerte presión sobre la cultura debido al control que tienen algunos mercados extranjeros, que pueden obstaculizar la producción cultural nacional mediante la concentración de la producción y la comercialización en monopolios, tendiendo a propiciar en el corto o largo plazos la homogeneización de las expresiones culturales.

Las razones descritas, y el hecho de que no existía un instrumento internacional que atendiera esta problemática, dieron lugar a la Convención que nos ocupa y al surgimiento de un nuevo derecho cultural internacional.

Las iniciativas previas a la negociación

La UNESCO tiene como uno de sus propósitos fundamentales “asegurar a sus Estados Miembros la independencia, la integridad y la fecunda diversidad de sus culturas”,³ por lo que en sus más de 60 años de existencia ha trabajado para establecer un rico y variado marco normativo en materia cultural. Baste mencionar la puesta en práctica de diversas recomendaciones, declaraciones y de siete convenciones sobre la materia.⁴ Los de-

³ Constitución de la UNESCO, numeral 3 del artículo 1, *Textos Fundamentales UNESCO*, 2004, p. 9.

⁴ Son las convenciones sobre Derecho de Autor (1952, 1971); para la Protección del Patrimonio Cultural en Caso de Conflicto Armado (1954); para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas

bates de los años sesenta relativos a la cultura y a su influencia en las relaciones internacionales dieron lugar a que la UNESCO se convirtiera en el foro internacional más importante para la reflexión de las políticas culturales, en particular ante el surgimiento de nuevos Estados recientemente independizados, que las veían como instrumentos útiles para robustecer su propia identidad nacional. Por ejemplo, en ocasión de su 20 aniversario, la Organización proclamó la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional,⁵ la cual dio lugar a la organización de importantes encuentros internacionales durante las siguientes décadas.

En 1970 se llevó a cabo en Venecia la Conferencia Inter-gubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales y, en los años ochenta, la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, conocida como MONDIACULT, que se realizó en la Cancillería mexicana en 1982. La amplia asistencia que tuvo⁶ y la trascendental Declaración emitida al término del encuentro,⁷ indican claramente el compromiso político de México con la comunidad internacional y, en particular, con la necesidad de concebir la cultura en un sentido amplio y multidimensional.⁸ El en-

de Bienes Culturales (1970); para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972); para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001); para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), y para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005).

⁵ Proclamada por la 14 Conferencia General de la UNESCO, celebrada el 4 de noviembre de 1966.

⁶ Participaron 126 países y 87 organizaciones internacionales gubernamentales (OIG) y no gubernamentales (ONG).

⁷ Véase Declaración de México sobre las Políticas Culturales, Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, México, D. F., del 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

⁸ La Declaración de México señala que “la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella

cuentro coincidió en desarrollar una serie de elementos para ser considerados en la elaboración de políticas culturales “que protejan, estimulen y enriquezcan la identidad y el patrimonio cultural de cada pueblo”.⁹ Sin duda, esta importante Conferencia generó la idea de definir los límites jurídicos, políticos, económicos y sociales de la diversidad cultural.

Para México, este objetivo no sólo fue resultado de la transformación mundial, sino reflejo de su propio interés, en ese momento, como una nación con una composición multicultural y comprometida con la protección, preservación y difusión de sus diversas culturas, en el marco de su gran riqueza cultural y de su variado patrimonio.

Posteriormente y en cumplimiento del mandato establecido en la recomendación número 27 de la Conferencia MONDIACULT, la UNESCO promovió el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997),¹⁰ en cuyo marco se creó la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, que produjo el informe *Nuestra diversidad creativa*, coordinado por Javier Pérez de Cuéllar.¹¹ Se trata de un trabajo sobresaliente que se desarrolló de diciembre de 1992 a enero de 1995 y que dio lugar a la elaboración de una puntual agenda para considerar la relación entre desarrollo y

engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”, *ibid.*, p. 1.

⁹ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁰ Decenio adoptado por la resolución 41/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 8 de diciembre de 1986. Sus cuatro objetivos principales eran: reconocimiento de la dimensión cultural del desarrollo; afirmación y enriquecimiento de las identidades culturales; ampliación de la participación en la cultura, y promoción de la cooperación cultural internacional.

¹¹ Javier Pérez de Cuéllar (coord.), *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, México, UNESCO, 1996. Un resumen de esta publicación puede ser consultado en <http://www.unesco.org/culture/policies/ocd/index.html>.

cultura. Su propósito fue proponer vías para que los países trabajaran a favor de su desarrollo sin menoscabo de su identidad.

A fin de analizar, revisar y profundizar en la definición de las políticas culturales, la Conferencia de Estocolmo sobre Políticas Culturales de 1998,¹² donde México tuvo una muy activa participación, aprobó una declaración final que reconoce la problemática de la diversidad cultural y refleja el interés de los gobiernos por atenderla con base en las recomendaciones de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.

México no sólo ha actuado activamente en el marco de los organismos internacionales; también lo ha hecho al nivel de organismos no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, desde 1998, desplegó grandes esfuerzos en la Red Internacional para la Diversidad Cultural,¹³ a fin de alcanzar el objetivo de crear un nuevo acuerdo internacional para la protección de la diversidad cultural. El 20 de septiembre de 1999, en el Centro Cultural Santo Domingo de la ciudad de Oaxaca, la Segunda Reunión Informal de la Red sobre Políticas Culturales aprobó sus Principios, mismos que la rigen hasta la actualidad. México participa en la red hasta la fecha.

En forma paralela, la UNESCO siguió con su empeño de construir consenso entre sus Estados Miembros y elaboró la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, aprobada por unanimidad por los 185 Estados Miembros representados en la 31 Conferencia General de la Organización en 2001. El documento afirma la “convicción de que el respeto

¹² La Conferencia fue pensada para la participación de funcionarios públicos y de la sociedad civil. Asistieron representantes de 149 países.

¹³ Es “una red mundial de artistas y grupos culturales dedicados a contrarrestar los efectos homogeneizadores de la mundialización sobre la cultura”. Véase <http://www.incd.net/>.

de la diversidad de las culturas y el diálogo intercultural constituyen una de las mejores garantías de desarrollo y de paz”.¹⁴

Con base en los artículos 8 al 11 de la Declaración, en la 32 Conferencia General de octubre de 2003, los Estados Miembros decidieron continuar su acción normativa para defender la creatividad, y le pidieron al director general de la UNESCO que presentara a la 33 Conferencia General (octubre de 2005) un informe preliminar acompañado de un anteproyecto sobre una convención internacional acerca de la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas.¹⁵ Para alcanzar ese propósito, el director general convocó tres reuniones de expertos independientes,¹⁶ una reunión del Comité del anteproyecto y tres reuniones intergubernamentales.

De las reuniones de expertos surgieron recomendaciones orientadas hacia la necesidad de que este instrumento jurídico se intitulara Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, eliminando la idea surgida por los Estados de referirse a los contenidos culturales y las expresiones artísticas; colocara al desarrollo cultural en igualdad de circunstancias con el desarrollo económico; definiera la protección en términos positivos, no sólo en términos de preservación de las expresiones culturales sino también para la creación de condiciones en las que éstas pudieran desarrollarse y florecer, y asegurara el respeto a los derechos humanos, la democracia y la libre circulación de ideas.

¹⁴ Véase la sección de cultura de la página electrónica de la UNESCO, en <http://portal.unesco.org/culture/es/>.

¹⁵ Párrafos 1 y 2 de la resolución 32C/34. Conveniencia de elaborar un instrumento normativo internacional sobre la diversidad cultural, en UNESCO, Actas de la Conferencia General, 32 Reunión, París, del 29 de septiembre al 17 de octubre de 2003.

¹⁶ Celebradas del 17 al 20 de diciembre de 2003; del 30 de marzo al 3 de abril, y del 28 al 31 de mayo de 2004.

Respecto a las relaciones entre la futura Convención y otros instrumentos jurídicos, los expertos independientes acordaron presentar dos opciones:

A. La Convención no afectaría los derechos y obligaciones de los Estados Parte definidos en otros instrumentos internacionales.

B. Podría afectarlos en aquellos casos en los que el ejercicio de dichos derechos o el respeto de esas obligaciones fuera perjudicial para la diversidad de las expresiones culturales.

Todas estas ideas sirvieron como eje articulador del informe presentado en julio de 2004, por el director general de la UNESCO, a los Estados Miembros, acompañado del anteproyecto de Convención sobre la Protección de la Diversidad de los Contenidos Culturales y las Expresiones Artísticas, que sería la base de las posteriores negociaciones.

Proceso de negociación

La primera reunión de expertos intergubernamentales sobre el proyecto de la denominada originalmente Convención relativa a la Protección de la Diversidad de los Contenidos Culturales y de las Expresiones Artísticas tuvo lugar en París, del 20 al 25 de septiembre de 2004.¹⁷ Desde la apertura de la reunión fue evidente la preocupación de que la Convención se elaborara por consenso y con un carácter inclusivo, tomando en cuenta la compleja problemática implícita, en cuanto al campo de aplicación, en consideración de la naturaleza dual de los bienes y servicios culturales, que “son al mismo tiempo vectores esenciales para la difusión de las obras de arte y de la mente y objeto

¹⁷ Reunió a más de quinientos cincuenta participantes, quienes representaron a 132 Estados Miembros, dos observadores, nueve OIG y 20 ONG.

de comercio”.¹⁸ El punto de partida fue el texto de trabajo elaborado por los expertos independientes,¹⁹ que constituyó una buena base para los trabajos subsecuentes.

Con el apoyo de los diferentes grupos regionales, fue elegido como presidente de la reunión el ex ministro de Educación de Sudáfrica, profesor Kader Asmal, quien se pronunció a favor de que la cultura sea el patrimonio común de los bienes públicos,²⁰ y señaló que era el momento de legislar sobre la diversidad cultural. Asmal insistió en la importancia de contar con la voluntad política de los participantes para reconocer el valor de la diversidad cultural, en un marco democrático, en donde se otorgara un lugar a la reciprocidad en el comercio de bienes culturales y su justo valor,²¹ a fin de reforzar las industrias cultu-

¹⁸ Declaración conjunta del presidente de México, Vicente Fox, y el primer ministro de Francia, Jean-Pierre Raffarin, en la ciudad de México, el 18 de noviembre de 2004.

¹⁹ Seleccionados a título individual por el director general.

²⁰ La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural denomina, en su artículo 1, la diversidad cultural como “patrimonio común de la humanidad”.

²¹ El informe, titulado *International Flows of Selected Cultural Goods and Services, 1994-2003*, indica que “los impresos alcanzaron el 31% del comercio cultural mundial en 2002. (Los mayores exportadores de libros del mundo fueron Estados Unidos (18%), Reino Unido (17%), Alemania (12%), España (6%) y Francia (5%), mientras que los principales importadores fueron Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Alemania y Francia). Las grabaciones representaron el 32% del comercio cultural internacional en 2002. (Los exportadores más importantes son Estados Unidos (17%), Alemania (12%), Irlanda (12%), Reino Unido (9%) y Singapur (8%), y los mayores importadores son Reino Unido, Alemania, Francia, Estados Unidos y Canadá). En las artes visuales Reino Unido, China, Estados Unidos, Alemania y Suiza sumaron el 60% del total de las exportaciones en 2002. Reino Unido es el mayor importador (42%) y exportador (23%) del comercio mundial de esta categoría de bienes”. Véase Comunicados de prensa de la UNESCO, “Los países en desarrollo salen perdiendo en el comercio de bienes culturales”, 15 de diciembre de 2005, en <http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php>.

rales.²² También se eligió a Canadá como relator y se estableció un comité de redacción integrado por 24 Estados Miembros.²³

Un elemento de particular importancia durante el proceso de negociación fue la posición de la Comisión Europea de negociar en bloque, situación que no le fue posible en la primera reunión intergubernamental, debido a que aún no contaba con el mandato formal para ello.

En el transcurso de la reunión se expresaron fundamentalmente las diversas posiciones generales sobre el anteproyecto de convención. Ninguna delegación se manifestó en contra de la elaboración del instrumento; de hecho, un nutrido número se pronunció explícitamente a favor. La mayor expectativa de parte de las delegaciones participantes en esta primera etapa de la discusión fue conocer las distintas posiciones, más que escuchar la presentación de enmiendas precisas. En términos generales, los participantes indicaron que en la preparación del instrumento estaban involucrados problemas con aspectos económicos y sociales en el ámbito cultural, los cuales no podían ser objeto de una transacción, e insistieron en forma persistente en que el objetivo de este instrumento fuera complementar los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como el derecho soberano de los Estados para regular la lógica comercial e instituir las políticas culturales adecuadas. Fue evidente que en la casa de la cultura no podía aceptarse que el fortalecimiento comercial prevaleciera en detrimento del objetivo más amplio de generar las mejores condiciones para el desarrollo humano.

²² Por industrias culturales se entiende la reproducción y multiplicación de la creatividad humana convertida en productos como la edición de libros, revistas y periódicos; la edición musical de discos; la producción cinematográfica y videográfica, y la edición electrónica multimedia.

²³ Por América Latina y el Caribe participaron Barbados, Brasil, Costa Rica y Ecuador.

Un gran número de delegaciones, entre éstas México, reiteraron el carácter dual —cultural y económico— de los bienes y servicios culturales; expresaron la necesidad de contar con definiciones más rigurosas para las categorías de “industrias culturales”; diferenciar “expresiones culturales” de “contenidos culturales”; acotar conceptos, tales como el de protección, apertura y balance; aclarar los componentes de apertura y libertad, y precisar el objeto de la Convención. Asimismo, requirieron la introducción de otros conceptos, como “desarrollo” y “derechos colectivos”,²⁴ y se inició la lucha por introducir la mención de “interculturalidad”.

Por otro lado, desde una perspectiva más amplia que el mandato de la Conferencia General, se solicitó la introducción de elementos como cohesión social, diversidad lingüística, libertad cultural, diálogo interreligioso y el papel de la educación.

El debate sobre los apartados relativos a los “Derechos y obligaciones de los Estados Partes” y la “Relación con otros instrumentos” fue crucial para la elaboración de la Convención. En cuanto al primero, se estimó la conveniencia de establecer claramente los mecanismos de cooperación internacional para la preservación y la promoción de la diversidad cultural. En el original artículo 19, el más controvertido de todo el anteproyecto de convención, relativo a la “Relación con otros instrumentos” se propusieron las mencionadas opciones “A” y “B”.²⁵

²⁴ Véase el informe del relator, en http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=25964&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html.

²⁵ La opción “A” otorgaba a la Convención una existencia con el estatuto normativo mínimo requerido para proteger la diversidad de expresiones culturales, cuando se detectara que éstas fueran “perjudicadas” o estuvieran en situación de riesgo. La opción “B” proponía que la Convención no contara con un significado normativo, ni con las implicaciones de derecho requeridas para proteger la diversidad cultural.

En síntesis, la primera reunión de expertos fue un simple ejercicio de identificación de posiciones que orilló a la Secretaría de la UNESCO a solicitar comentarios y observaciones por escrito a todos los Estados Miembros,²⁶ a efecto de que el Comité de Redacción preparara una versión revisada del anteproyecto de Convención.²⁷

Para México, esta primera fase le permitió tomar conocimiento de las muy diversas posiciones del resto de la comunidad internacional e insistir en la necesidad de avanzar en la consideración del texto.

En forma previa a la segunda reunión intergubernamental, México y Francia acodaron una serie de objetivos comunes, como “la importancia de una cooperación para el desarrollo en el dominio cultural con objeto de contribuir al reequilibrio de los intercambios de bienes y servicios culturales, y de favorecer el pluralismo de las expresiones culturales”.²⁸ Dicho en otras palabras, ambos países se propusieron incrementar su participación en el mercado de las industrias culturales,²⁹ estimado en el 7% del producto interno bruto (PIB) mundial,³⁰ y al mismo tiempo evitar la denominada homogeneización mundial.

La intención política era clara sobre todo cuando se tiene en cuenta que Francia exportó en 2002 bienes culturales por 2500 millones de dólares estadounidenses (MDD) y México 1200 MDD,

²⁶ En noviembre de 2004, México entregó sus propuestas de modificación al director general.

²⁷ El Comité de Redacción se reunió en la Sede de la UNESCO del 14 al 17 de diciembre de 2004.

²⁸ Declaración Conjunta entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa sobre la Diversidad Cultural, suscrita en la ciudad de México, el 18 de noviembre de 2004.

²⁹ Integrado por las categorías: impresos (libros, periódicos, publicaciones y otros productos impresos); grabaciones (musicales y sonoras y los soportes conexos); artes visuales (pinturas, grabados, litografías, estatuas originales y esculturas), y productos audiovisuales (películas y videojuegos).

³⁰ *International Flows of Selected Cultural Goods and Services, 1994-2003*, UNESCO, Institute for Statistics, Montreal, 2005, p. 9.

mientras que Reino Unido y Estados Unidos alcanzaron más de 8500 y 7600 MDD respectivamente. Por su parte, las importaciones de Francia y México, en el mismo periodo, fueron de 3400 y 1100 MDD, respectivamente, contra las de Estados Unidos y Reino Unido por las cantidades de 15 300 y 7800 MDD.³¹

La segunda reunión de expertos gubernamentales se llevó a cabo en París, del 31 de enero al 12 de febrero de 2005.³² Se trabajó con el texto elaborado por el Comité de Redacción que sólo integró un compendio de 127 páginas con diferentes opciones para cada artículo.³³ En realidad, desde el inicio, ése fue el gran problema, pues una buena parte del tiempo de la reunión se utilizó para que los países identificaran, del voluminoso compendio, la opción de su preferencia, con el ánimo de reducir las opciones que se debían negociar.

Los debates se realizaron en tres partes:

—Debate 1. Marco Conceptual: Título, objetivos, principios, ámbito de aplicación y definiciones.

—Debate 2. Marco Político: Derechos y obligaciones de los Estados Parte y relación con otros instrumentos.

—Debate 3. Marco Jurídico y Administrativo: Órganos y mecanismos de seguimiento.

—Disposiciones finales.

El debate sobre el marco conceptual suscitó muchas controversias. Desde el primer momento y a muy temprana hora de la negociación, Estados Unidos radicalizó su posición. Se opuso al empleo de determinados conceptos, mediante el uso de diversas técnicas de negociación, llegando al grado de incluir corchetes y retrasando considerablemente el análisis conceptual. Los térmi-

³¹ *Ibid.*, pp. 57-60.

³² Congregó a unos quinientos participantes, en representación de 135 Estados Miembros, dos observadores permanentes, nueve OIG y 23 ONG.

³³ El Comité recibió comentarios y enmiendas de 88 Estados Miembros, 15 ONG y tres OIG.

nos cuestionados fueron los denominados *transversales* (“protección”, “proteger”, “expresiones culturales”, “contenidos culturales”, “expresiones artísticas”, “bienes y servicios culturales” e “industrias culturales”). Como el mayor productor del mundo de películas, programas de televisión y productos audiovisuales, Estados Unidos percibió cualquier propuesta desde el punto de vista comercial.³⁴ A propósito de lo anterior argumentó que su oposición al término “protección” se debía a su preocupación con respecto al empleo de dicho término por parte de los países a fin de evitar el ingreso de sus productos comerciales. En síntesis, ese país mantuvo en todo momento una estrategia de bloqueo que propició el inicio de una radicalización en su contra por parte de muchos países.

También la Presidencia enfrentó grandes problemas, no sólo por la manera de conducir la reunión, sino por la incapacidad de concluir las discusiones y sintetizarlas al final de cada debate. Al no indicar claramente los logros, como tampoco los retos de la problemática que se había abordado, propició una gran confusión, al grado de que muchas delegaciones reabrieron el debate en forma repetida.

Otro elemento importante en la negociación fue la participación en bloque de los 25 países de la Unión Europea (UE), mediante las intervenciones de Luxemburgo, en su calidad de presidente del Consejo de Ministros de la UE, y la de funcionarios de la Comisión Europea,³⁵ quienes se encargaron de plantear la sólida posición europea a favor de la Convención.

³⁴ Por ejemplo, en el año 2004, se produjeron a escala mundial 4159 películas, mientras que sólo en Estados Unidos la producción cinematográfica fue de 611 películas, contra las 54 de México o las 203 de Francia. Véase “La producción cinematográfica mundial superó las 4100 películas durante 2004”, en http://www.cineytele.com/especiales/producción_mundial_2004.

³⁵ Su argumento fue que el Consejo de la Unión Europea adoptó, el 16 de noviembre de 2004, directivas de negociación autorizando a la Comisión Europea a expresarse, en nombre de la UE, con una sola voz.

Ante esta situación, la Plenaria tuvo que establecer diversos grupos de trabajo *ad hoc*. Al final, los debates sobre los artículos del 1 al 11 permitieron aclarar algunas tendencias y formular recomendaciones al Comité de Redacción, que tuvo la tarea de redactar de nuevo cada artículo a fin de facilitar la adopción de decisiones por parte de la Plenaria. No obstante, el resultado fue un texto con una serie de corchetes y notas a pie de página muy difícil de comprender. El grupo de trabajo encargado del tema de la cooperación internacional logró presentar propuestas concretas en cuatro artículos:³⁶ promoción de la cooperación internacional; promoción del papel fundamental de la cultura en el desarrollo sostenible; trato preferente otorgado a los países en desarrollo, y formas vulnerables de expresiones culturales. Estas nuevas propuestas de artículos recibieron el respaldo de la Plenaria.

Al ser complementarios, el artículo 13 relativo a las consultas y coordinación internacionales, y el 19, a la relación con otros instrumentos, fueron analizados en forma conjunta. Las observaciones con respecto al artículo 13 se orientaron a que las consultas no se limitaran a un solo foro (la UNESCO, en este caso), y que se dejara un cierto margen de flexibilidad a las Partes de la Convención. Por lo que respecta al artículo 19, mientras unos Estados se pronunciaron por las opciones A o B antes mencionadas, otros se inclinaron por una tercera fórmula que evitara el establecimiento de una jerarquía entre los instrumentos jurídicos internacionales, y buscara la complementariedad y apoyo mutuo a las obligaciones internacionales.

Los órganos y mecanismos de seguimiento (artículos 20 al 23) fueron definidos en esta reunión; en particular, la Asamblea

³⁶ Más de cincuenta Estados Miembros participaron en los trabajos de ese grupo informal.

General y el Comité Intergubernamental, bajo la óptica de que no debían recargarse las estructuras de la Convención.

Las disposiciones finales figuraban en los artículos 25 al 34 del texto inicial. El artículo 25 sobre la ratificación, aceptación o aprobación incluyó la discusión de otorgar la calidad de miembro a las organizaciones de integración económica regional. Los artículos 26, 27 y 28 fueron objeto de diversos enfoques a pesar de tratarse de la adhesión, las autoridades competentes y la entrada en vigor. Por lo que respecta al artículo 29 relativo a los regímenes constitucionales federales o no unitarios, se dio mandato a un grupo de trabajo informal para que tratase esta cuestión técnica y conciliase los puntos de vista divergentes.

A lo largo de toda la segunda reunión intergubernamental, México realizó significativas observaciones a la mayoría de los artículos que recibieron un amplio apoyo de un gran número de países; contribuyó a orientar al presidente de la reunión, y dentro de los grupos de trabajo se esforzó por plantear propuestas constructivas que permitieron el alcance de consensos. En forma particular presentó al Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC) una propuesta de redacción de la definición de “protección” que, desafortunadamente, ante la falta de respaldo por las tendencias polarizadas de diversos Estados Miembros, sólo pudo compartir de manera informal con otros grupos regionales.

México tuvo claro, en todo momento de la negociación, que el instrumento en elaboración tenía implicaciones comerciales para todos los países, pero que también abrazaba temas muy sensibles vinculados a la identidad de los pueblos, razón por la cual la suerte de la diversidad cultural no podía subordinarse a los designios de la economía y del mercado. Nuestro país siempre buscó el justo equilibrio entre ambos enfoques. Asimismo, se insistió en mantener la capacidad del Estado, por los medios que se juzgaran apropiados, para promover la diversidad cul-

tural, que en el caso de México es a la vez muestra de nuestra rica herencia, así como asunto con implicaciones económicas.

Al término de la reunión se pidió al presidente que:

Elaborase un texto consolidado, compuesto por los proyectos de disposición recomendados por el Comité de Redacción, y por lo que respecta al resto del texto, que integrase sus propias propuestas elaboradas a la luz de las directrices específicas impartidas por la Plenaria, recurriendo a la utilización de opciones o notas a pie de página, a fin de tener en cuenta los diferentes aspectos que exigen un examen ulterior.³⁷

En medio de una gran expectación, la tercera reunión de expertos se llevó a cabo del 25 de mayo al 3 de junio de 2005, en la sede de la UNESCO.³⁸ Como era previsto, el nuevo proyecto de convención elaborado por el presidente y la secretaria de la UNESCO fue recibido muy positivamente por la mayoría de los Estados Miembros. Entre los grupos regionales hubo un fuerte movimiento a fin de respaldarlo en su totalidad y evitar que se regresara al estado de incertidumbre y deterioro que se registró al final de la segunda reunión intergubernamental.

El presidente recibió el apoyo a su documento de parte de los países de la UE, África, Asia y América Latina y el Caribe, así como de Canadá,³⁹ el cual desempeñó un papel protagónico durante todo el proceso de negociación. Sin embargo, el respaldo político recibido se utilizó para evitar que Estados Unidos

³⁷ Informe preliminar del director general junto con dos anteproyectos de Convención, documento CLT/CPD/2005/CONF.203/6, p. 12.

³⁸ La reunión contó con la participación de 550 representantes de 130 Estados Miembros, dos observadores, seis OIG y 19 ONG.

³⁹ Este país tiene una fuerte visión de respeto a sus expresiones culturales. En 2002, por concepto de bienes culturales, exportó 1500 MDD e importó más de tres mil ochocientos MDD.

lograra realizar cambios significativos a la Convención, sobre todo después de haber anunciado que no sería parte de la misma. En varias ocasiones, el presidente buscó tender puentes con este país, que permitieran alcanzar su compromiso con la Convención. No obstante, al ver que esos esfuerzos eran infructuosos, endureció su posición a fin de mantener su nueva propuesta lo menos modificada posible.

El presidente de la reunión adoptó el método de someter rápidamente a votación las propuestas de enmienda, sin dar tiempo a la realización de consultas. Al proceder con gran velocidad, generó un ambiente de gran desconcierto y de molestia entre muchos representantes.

De esta manera, los debates se concentraron en pocos temas, pues la mayoría de los países se manifestaron en una forma similar mediante el voto; es decir, apoyaban abiertamente la versión del presidente. Así, los debates se centraron fundamentalmente en el capítulo relativo al “mutuo apoyo, complementariedad y no subordinación” con otros instrumentos internacionales (actual artículo 20),⁴⁰ mismo que puso en pie de igualdad el mencionado instrumento con los ya existentes. La negociación de este artículo fue la más ardua y prolongada

⁴⁰ Artículo 20. Relaciones con otros instrumentos: potenciación mutua, complementariedad y no subordinación.

1. Las Partes reconocen que deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Convención y de los demás tratados en los que son Parte. En consecuencia, sin subordinar esta Convención a los demás tratados:

a) fomentarán la potenciación mutua entre la presente Convención y los demás tratados en los que son Parte;

b) cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que son Parte o contraigan otras obligaciones internacionales, tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la presente Convención.

2. Ninguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse como una modificación de los derechos y obligaciones de las Partes, que emanen de otros tratados internacionales en los que sean Parte.

de todas. Se creó un grupo de trabajo informal, copresidido por Canadá y Finlandia, en el que participaron Argentina, Brasil, Corea, China, Estados Unidos, India, Japón, Marruecos, México (representado por funcionarios de la Secretaría de Economía), Senegal, Suiza y la Unión Europea. Una vez que el texto final fue presentado para su aprobación, México agradeció haber tomado en cuenta sus enmiendas y lo respaldó ante el plenario señalando que se trataba de un esfuerzo para construir vínculos a través de la complementariedad y la coexistencia armónica entre los tratados.

Además, las disposiciones relacionadas con la definición de “bienes y servicios culturales”, “industrias culturales” y “protección”, constituyeron otro asunto problemático. Lo anterior obedeció al objetivo de otorgar, en las políticas públicas de los Estados, un trato privilegiado a los productos culturales, con el fin de que no sean tratados sólo como mercancías. El único país que mantuvo firmemente su oposición a la inserción de dichos términos fue Estados Unidos.

De esta manera ya se había configurado la estructura jurídico-institucional de la Convención, de acuerdo con la cual las Partes tienen el derecho soberano a “formular y aplicar sus políticas culturales y a adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales” (artículo 5), presuponiendo “el reconocimiento de la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, comprendidas las culturas de las personas pertenecientes a minorías y la de los pueblos autóctonos” (artículo 2.3).

Asimismo, quedó claramente establecido que las Partes “procurarán crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a: a) crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales y tener acceso a ellas; b) tener acceso a las diversas expresiones culturales procedentes de su territorio y de los demás países del mundo” (artículo 7).

Al mismo tiempo se acordó que cada cuatro años, los Estados Parte proporcionarán a la UNESCO “información apropiada acerca de las medidas que hayan adoptado para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios” (artículo 9).

En suma, el enfoque de la Convención es que las Partes adopten las medidas que consideren necesarias para lograr los objetivos fijados en beneficio de autores, productores, directores y artistas en los diferentes sectores de la producción cultural.

Desde el punto de vista de la negociación, pudo diferenciarse claramente la conformación de dos bloques: el más fuerte integrado por la UE, Canadá, África, China y América Latina y el Caribe, cuya posición fue indefectiblemente a favor de la Convención. El otro, integrado por Estados Unidos, Australia, a veces por Nueva Zelanda y, al finalizar la reunión, únicamente por Israel, que de manera invariable se pronunció en contra.

La reunión concluyó con el objetivo alcanzado de haber concluido el proyecto de Convención y con el común acuerdo de presentarlo al Consejo Ejecutivo de la UNESCO a fin de que éste recomendara su adopción a la Conferencia General. Para esos momentos era claro que no se alcanzaría el consenso y que para su aprobación habría que votar la Convención en el máximo órgano de decisión de la UNESCO.

Para México esta reunión fue particularmente complicada ya que su delegación recibió instrucciones de proponer una serie de salvaguardas que encontraron poco eco y mucha oposición. Al final, logró incorporar mínimas precisiones acordadas por las autoridades mexicanas en las diversas reuniones intersecretariales. Este punto es digno de ampliar toda vez que la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), la Secretaría de Economía y otras instituciones realizaron un detallado trabajo de coordina-

ción, en la medida de lo posible, con el objeto de enviar instrucciones precisas a la delegación encargada de la negociación.

Como se había previamente negociado por la delegación permanente de México ante la UNESCO, nuestro país recibió el apoyo de su grupo y de otros grupos regionales para presidir la Comisión de Cultura de la 33 Conferencia General de la UNESCO,⁴¹ denominada Comisión IV,⁴² en la que se debatiría la Convención.

Ante la gran expectación generada por el desarrollo de las negociaciones, que quedó de manifiesto por el altísimo número de asistentes, por vez primera en la historia de la Conferencia General de la UNESCO, la Comisión de Cultura sesionó en la sala de Plenarias.⁴³ El presidente dio prioridad a 15 ministros de Estado de Cultura, en su mayoría, para que iniciaran su participación en el debate.⁴⁴ Éstos se pronunciaron abiertamente por la adopción del proyecto de Convención sin dar lugar a cambio alguno. En particular, la presidenta del Consejo para la Cultura y las Artes, Sari Bermúdez, señaló:

México, al apoyar esta Convención, vota a favor del derecho indeclinable que tienen sus creadores y artistas y todos los mexicanos, de que sus diversas voces sean escuchadas en nuestro país y en el mundo [al expresarse a través del cine, la música, las artes escénicas, la literatura, entre otras manifestaciones].

⁴¹ Tuvo lugar en París, Francia, del 3 al 21 de octubre de 2005.

⁴² Jaime Nualart, entonces secretario técnico del Conaculta, presidió la Comisión IV y recibió el reconocimiento expreso de los Estados Miembros por su atinada conducción de los debates. Fue felicitado públicamente por numerosos países, incluyendo Estados Unidos.

⁴³ Ciento veintiséis intervenciones fueron hechas en la Comisión por parte de 79 Estados Miembros, dos observadores y nueve ONG.

⁴⁴ Participaron los ministros de Argelia, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Congo, Côte d'Ivoire, Chile, Cuba, Ghana, Haití, México, Togo, Senegal, Sudáfrica y la ministra de Cultura de Quebec.

Los mexicanos queremos decidir qué productos culturales queremos consumir y qué imagen de México queremos promover nosotros en el mundo.⁴⁵

Por su parte, el representante de Reino Unido ante la UNESCO expresó que el proyecto de Convención había sido discutido a fondo, que era equilibrado y consecuente, respetuoso de los derechos humanos, así como en relación con otros instrumentos internacionales, por lo que se pronunció por dejar el texto como estaba. Finalmente, Costa Rica, en nombre del Grupo de los 77 más China, y Panamá por el Grupo Latinoamericano y Caribeño anunciaron su total apoyo al proyecto de Convención.

Contrariamente, Estados Unidos declaró que el proyecto de Convención era “profundamente vicioso y fundamentalmente incompatible con la obligación constitucional de la UNESCO de promover el libre flujo de ideas a través de la palabra y la imagen”.⁴⁶ Asimismo, expresó que el proyecto estaba lleno de ambigüedades y que por ello podía ser mal utilizado por los gobiernos, al adoptar medidas que protejan la cultura de la mayoría en detrimento de las minorías. Agregó que la Convención también podía ser utilizada por los gobiernos para interferir en

⁴⁵ Discurso de la presidenta del Conaculta en la Comisión IV, del 17 de octubre de 2005, en el cual destaca: “México ha expresado al más alto nivel su respaldo político a la necesidad de garantizar la diversidad cultural y contar para ello con un nuevo instrumento internacional que facilite a los Estados trazar políticas públicas que alienten y promuevan la diversidad de las expresiones culturales, aseguren las condiciones para su florecimiento y fomenten el intercambio con otras culturas, aprovechando al máximo los beneficios de la globalización”. “México considera la diversidad cultural como un componente estratégico de su desarrollo, como parte sustantiva de los procesos sociales e institucionales que caracterizan su identidad”. “México desearía que la Convención sea suscrita sin modificación alguna por todos los aquí reunidos”.

⁴⁶ Discurso de la embajadora Louise V. Oliver, representante permanente de Estados Unidos ante la UNESCO, 20 de octubre de 2005. Véase <http://usinfo.state.gov/is/Archive/2005/Oct/20-504183.html>.

la libertad de expresión, de información y de comunicación. En referencia al artículo 20, indicó que podría prestarse para que los gobiernos establecieran barreras comerciales a los bienes y servicios considerados como valores culturales, en virtud de que no se contaba con la definición de “expresiones culturales”.

Por su parte, Japón se sumó a la mayoría después de que se realizaron algunas modificaciones en el proyecto de resolución que aprobó la Convención, las cuales indican que ésta pertenece al ámbito de la cultura y que la UNESCO es el único organismo con competencia en dicho ámbito en el Sistema de las Naciones Unidas.

Australia declaró que tenía dificultades con varios artículos, especialmente en lo que concernía al comercio y a los derechos humanos. Afirmó que el texto no era claro en casos de conflicto armado, dado que se podría prestar a establecer políticas culturales en contra del gobierno. Concluyó que no lo respaldaría, pero que no bloquearía la Convención.

Israel manifestó su imposibilidad de apoyar el texto, debido a las ambigüedades que presentaba en torno a la “protección”, lo cual conlleva problemas sustantivos por la conformidad con otros tratados.

El resto de los Estados Miembros recomendaron la adopción de la Convención sin reabrir la a nuevas negociaciones. La Comisión adoptó la Convención por votación, con la mayoría de dos tercios. El resultado fue: 151 países a favor, dos países en contra (Estados Unidos e Israel) y dos abstenciones (Honduras y Nicaragua).

Como resultado de lo anterior, Estados Unidos manifestó su extrema decepción con la decisión que acababa de tomarse. Nueva Zelanda declaró que interpretaba el artículo 20 como garantía de que éste no modifica las obligaciones respecto de otros tratados. Según República de Corea, los países votaron a

favor porque prefieren el consenso, e indicó que en la práctica los derechos y deberes no se modifican.

México,⁴⁷ como parte del acuerdo intersecretarial alcanzado entre Conaculta y la Secretaría de Economía, manifestó, en su explicación de voto, su beneplácito por la adopción de la Convención. Con respecto del artículo 20 dijo: “Interpretamos que la Convención será implementada armónicamente en relación con otros tratados. No estará subordinada a ellos, ni éstos lo estarán respecto a esta Convención. Consideramos también que la posición de México en futuras negociaciones internacionales no queda predeterminada”.⁴⁸ Ésta fue la fórmula de acuerdo que permitió a nuestro país salvaguardar sus intereses culturales y económicos objeto de la Convención.

Algunas reflexiones finales

En el ámbito internacional se ha generado la percepción de que existen fuertes presiones contrarias a la diversidad cultural, debido a la liberalización comercial y a las tecnologías de la comunicación, pues existe la tendencia de uniformizar las culturas. Se argumenta que los países, en aras del libre flujo de ideas y dados sus compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales, deben renunciar a su derecho a proteger sus expresiones culturales y permitir el acceso de la cultura de otros países. Ante este panorama, surgió la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Este instrumento internacional consagra el derecho soberano de los Estados a formular políticas para fortalecer a los

⁴⁷ En voz de la presidenta del Conaculta.

⁴⁸ Proyecto de Informe de la Comisión IV, documento 33 C/84 (Prov.) (33 C/COM.IV/2), 20 de octubre de 2005.

sectores culturales en sus propios países y a escala internacional. Al mismo tiempo, promueve la apertura a otras culturas del mundo y crea una plataforma innovadora de cooperación internacional.

En efecto, en su proceso de negociación, la Convención enfrentó una gran cantidad de dificultades para su concreción debido a la multiplicidad de realidades que debían reflejarse en el documento. Estuvo presente la visión de los países desarrollados poseedores de grandes industrias culturales al igual que la de aquellos que carecen de los recursos necesarios para promover y proteger sus propias expresiones culturales, portadoras de valores, identidades y significados, que trascienden a todas luces su valor comercial.

Hubo un acuerdo casi generalizado para adoptar la Convención y existe un fuerte movimiento internacional para que los países se adhieran lo más pronto posible, pues entrará en vigor tres meses después de la fecha de la presentación del 30 instrumento de ratificación, con miras a que la primera Conferencia de las Partes pueda reunirse, de ser posible, en el marco de la próxima Conferencia General de la UNESCO, en el otoño de 2007. Sólo Canadá, Mauricio y México la han ratificado. En el caso mexicano, hubo que realizar importantes esfuerzos de concertación internos para que nuestro país pudiera ratificar el instrumento internacional acompañado de una reserva interpretativa.⁴⁹

⁴⁹ México depositó su instrumento de ratificación ante el director general de la UNESCO el 4 de julio de 2006 con la siguiente reserva: “Los Estados Unidos Mexicanos formula la siguiente reserva para aplicar e interpretar el artículo 20 de la Convención:

a) La implementación de esta Convención se hará de manera armónica y compatible con otros tratados internacionales, especialmente con el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y otros tratados comerciales internacionales.

Desde el inicio de las negociaciones, México siempre trabajó constructiva y activamente para lograr una convención que, si bien tiene un perfil claramente cultural, fundamenta y reconoce el carácter excepcional de los productos y bienes y servicios culturales. La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales es un instrumento justo y necesario, que permitirá fortalecer las políticas culturales que hacen tanta falta en nuestro país, poseedor de una rica herencia cultural. México actuó de manera consecuente y acorde con sus principios e intereses nacionales.

b) En relación con el párrafo primero, México reconoce que esta Convención no está subordinada a otros tratados ni otros tratados estarán subordinados a esta Convención.

c) Sobre el inciso b) del párrafo primero, México no prejuzga su posición en futuras negociaciones de tratados internacionales”.