

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEBATES REGULATORIOS PARA EL SECTOR AUDIOVISUAL

## *La Diversidad Cultural en la regulación internacional*



**Cecilia Fariña:** Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) en la cátedra "Política y Planificación de la Comunicación". Maestranda en Industrias Culturales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Integrante de proyectos de Investigación sobre Políticas de Comunicación en el Siglo XXI (UBACYT).

Este trabajo se inscribe dentro del tema investigado para mi tesis, que inicié en los estudios de grado y profundicé en la Maestría en Industrias Culturales. Se trata del análisis del debate que tuvo lugar en torno a la Aprobación de una Convención para la Promoción y Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

La Convención es un instrumento internacional vinculante, aprobado en la 33ª Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el año 2005.<sup>1</sup> Entre sus objetivos, busca preservar la capacidad de los Estados en el ejercicio de definir y aplicar políticas que protejan y promuevan la Diversidad de las expresiones culturales en sus territorios. Representa una base sólida para los países que no deseen asumir las demandas que la integración económica conlleva en cuanto a exigencias de liberalización comercial en materia cultural, situación susceptible de entrar en conflicto con obligaciones que hayan contraído los Estados en virtud de otros tratados, especialmente los asumidos con la Organización Mundial de Comercio (OMC).<sup>2</sup>

La OMC es un foro de negociación permanente cuyo propósito es alcanzar la liberalización progresiva del comercio a nivel multilateral. En su página oficial de internet, se define como el único organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su principal propósito es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posible. A partir del año 2.000, el organismo formalizó el ingreso de "bienes y servicios

1 Aprobada prácticamente por unanimidad: 148 votos afirmativos, dos en contra (EEUU e Israel) y 4 abstenciones (Australia, Honduras, Nicaragua y Liberia).

2 La OMC, creada en 1994, es una organización internacional surgida de la ronda de negociaciones iniciada en 1986 en Uruguay, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

# “Transformaciones de las Industrias Culturales en la Era Digital”

culturales” a sus rondas de negociación, a través del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), dentro del cual se incluyó la producción audiovisual (cine y series).

La postura de la OMC, donde Estados Unidos ejerce un rol protagónico, sostiene que dentro de las negociaciones comerciales que se llevan a cabo, se debe brindar a las expresiones culturales el mismo trato que a cualquier otra mercancía de intercambio.

Por su parte, UNESCO define a los bienes y servicios culturales en los siguientes términos:

[Los bienes y servicios culturales] en razón de su vinculación con la cultura, son de una naturaleza particular que va más allá del puro aspecto comercial. Comportan contenidos, valores y modos de vida que expresan la identidad cultural de un país y reflejan la diversidad creativa de sus individuos.<sup>3</sup>

Las diferencias entre la OMC y Unesco, se traducen en dos lógicas a la hora de pensar en términos de regulación.

La OMC entiende al documento de UNESCO como un instrumento con vocación proteccionista, que busca restringir el comercio internacional. Quienes apoyan a la Convención, sostienen, por el contrario, que es una herramienta que busca construir parámetros y estándares culturales con el propósito de ser considerados en las negociaciones para equilibrar respecto de los estándares comerciales y económicos.

Si bien nadie discutiría que la diversidad de las expresiones culturales debe ser protegida, se debate sobre cómo hacerlo. La Convención define a las expresiones culturales como “vehículos de valores sociales y culturales, formadores de

identidad y generadores de sentidos para las personas”,<sup>4</sup> es por ello que las concibe como merecedoras de un trato específico dentro de la circulación e intercambio a nivel mundial. Sin embargo, reconocer dicha especificidad, no implica perder de vista las distintas valoraciones que poseen, con sus consecuentes tensiones, e incluso, contradicciones: simbólicas, económicas y regulatorias.

Como se dijo, este trabajo, enfoca el análisis en la tensión entre dos tipos de estructuras regulatorias: la OMC y la UNESCO. La primera, netamente económica y comercial, la segunda, con una perspectiva simbólica y cultural.

Para comprender cómo tomó forma el debate sobre la relación comercio-cultura y el escenario regulatorio de las expresiones culturales, es necesario identificar algunos antecedentes.

En 1993, Francia y Canadá, en vistas de las demandas de la OMC para la apertura de sus mercados culturales (especialmente el audiovisual) lideraron un movimiento que reclamaba reconocer la especificidad de los bienes culturales en el tratamiento comercial.

Efectivamente, los países que apoyaban aquel movimiento, lograron que durante gran parte de la década del 90, en los acuerdos de la OMC se incluyera la figura de “Excepción Cultural”. La misma podía ser aplicada por aquellos países que no desearan asumir compromisos de liberalización de sus bienes culturales, pero se respetaría por el plazo de una década.

Albornoz y Leiva concluyen que la inclusión del audiovisual en las negociaciones comerciales representó entonces el eventual “certificado de defunción” de todos aquellos instrumentos que numerosos países destinan a promover la manufactura y difusión de sus producciones culturales:

3 Unesco (2002) Cultura, comercio y globalización, Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC, París.

4 Unesco (2005). Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, 33ª Conferencia General, París.

cuotas de contenidos, ayudas para la producción y distribución, incentivos fiscales, etc.<sup>5</sup>

Para entonces, existía una percepción generalizada acerca de que, con la inclusión de las expresiones culturales en las futuras negociaciones de la OMC, la figura de la "Excepción Cultural" había fracasado, volviéndose cada vez más evidente que era una actitud "defensiva" y, en un contexto de liberalización permanente, no contaba con solidez para sostenerse en el tiempo.

## Hacia un nuevo proyecto de regulación

El proceso que se abrió con la inclusión del audiovisual en la OMC comenzaba a dar forma a un largo y conflictivo camino que llevaba a considerar la posibilidad de crear un instrumento internacional que equilibre, desde valores culturales, los intereses comerciales de los intercambios.

El debate sobre relación comercio-cultura y el escenario regulatorio del sector audiovisual, que se iba configurando hacia el nuevo milenio, tendría como principal desafío dar notables saltos cualitativos. Principalmente, el de correrse del ámbito netamente comercial, como es la estructura OMC, para poder abordar la relación desde otras perspectivas, no solamente económicas.

En este sentido, el salto significaba virar hacia un nuevo enfoque, que implicaba situar el debate en un escenario alineado a temas culturales. Así fue que se postuló a UNESCO como el espacio indicado.

Dentro de la órbita de las Naciones Unidas (ONU), Unesco es el organismo especializado en temas de educación, cultura y comunicación. Ha trabajado promoviendo consenso internacional con tres instrumentos normativos (convenciones, recomendaciones y declaraciones) dirigidos a resguardar bienes y servicios culturales.<sup>6</sup> UNESCO, representó un espacio legítimo para equilibrar el

5 Albornoz, L. y García Leiva, M. (2017). "Industrias culturales y diversidad: viejos debates y nuevos desafíos". Cuadernos del CAC, núm.43, vol. XX.

6 Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (1954), Convención para la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales (1970), Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural (1972).

debate que hasta entonces había tenido lugar en la OMC.

En 2001, la 31ª Conferencia General del organismo, aprobó por unanimidad una "Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural". Por primera vez, un organismo multilateral asumió el reto de generar una normativa específica sobre la Diversidad Cultural. En su artículo primero, la Declaración eleva el concepto de *diversidad cultural* a la categoría de *patrimonio común de la humanidad*, definiéndola como "fuente de expresión, creación e innovación". La Declaración fue postulada a los efectos de:

[...] constituir un instrumento de referencia y de concertación entre los Estados, los organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado para la elaboración conjunta de conceptos, objetivos y políticas a favor de la Diversidad Cultural (Unesco, 2001).<sup>7</sup>

En su Plan de Acción, la Declaración postula la necesidad de evaluar la conveniencia de elaborar un instrumento jurídico internacional sobre la diversidad cultural. El rol desempeñado por Francia, junto con Canadá y Bélgica (que habían abogado por la "Excepción Cultural" durante la Ronda Uruguay) siguió siendo el motor, en esta oportunidad, para proponer a Unesco como ámbito para dar forma al proyecto de crear una Convención.

En 2003 se inició la redacción de un estudio preliminar sobre aspectos técnicos y jurídicos relacionados con la elaboración de un instrumento que debería ser presentado para el año 2005. Las reuniones de los expertos para definir alcances, objetivos y principios del futuro instrumento transcurrieron entre 2003 y 2005. El objeto de la Convención era la promoción y protección de la Diversidad Cultural, entendida esta como:

[...] la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades [manifiestas] no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través

7 Unesco (2001). Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural, 31ª conferencia General, París.

# “Transformaciones de las Industrias Culturales en la Era Digital”

de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados.<sup>8</sup>

Sin embargo, los puntos referidos a “Relación con otros instrumentos” y “Derechos de las partes” fueron los que presentaban mayores disidencias con dos posturas claras: una mayoritaria, orientada a la promoción y protección de las expresiones culturales (encabezada por Francia en Europa y por Brasil en Latinoamérica), que apelaba a encontrar un equilibrio entre las dimensiones culturales y comerciales de la cultura; otra, liderada por Estados Unidos, Japón y Australia, veía incompatibilidad entre los compromisos asumidos por los países con la OMC y el derecho soberano de los Estados a adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. Finalmente, en el documento aprobado, dichas tensiones quedaron plasmadas de la siguiente manera en la parte IV que comprende los “Derechos y Obligaciones de las partes”.

En dicho apartado, que vale la pena citar, se incluyó la versión final del artículo 20 denominado “Relación de la Convención para la Promoción y Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales y otros instrumentos internacionales”:

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.

La redacción final del artículo y la aprobación tuvieron lugar en la última etapa de negociación del proyecto, debido principalmente a que su contenido plantea la contradicción, compatibilidad o incompatibilidad de la Convención con los derechos y obligaciones que para los estados contratantes se derivan de los otros tratados de los que son parte. La lectura de la versión final permite deducir que se logró articular las dos posturas.

Sin embargo sigue latente un potencial conflicto, ya que a los estados alineados con la OMC preocupa, por ejemplo, las medidas asimilables a las cuotas de pantallas, las que se refieren a asistencia financiera pública. Mientras que los Estados que apoyan la Convención, basados en el principio de “Complementariedad de lo económico y cultural para el desarrollo”, sostienen que el ejercicio de la protección y promoción no debe comprenderse como la intención de impedir el comercio, sino de favorecer el intercambio de las expresiones culturales. En este marco, la tensión mercado-cultura sigue planteándose como una conversación entre dos idiomas totalmente diferentes, pues remitirse al papel de los Estados en la regulación y las expresiones culturales, representa para cada parte algo totalmente diferente.

En base a lo analizado, es factible pensar que el potencial de la Convención es que sea un disparador para pensar en estándares e indicadores culturales a incluir junto con los económicos y comerciales, que predominan en las negociaciones de la OMC. Desde este punto de vista, se trataría de incluir nuevos valores a tener en cuenta al momento de negociar el intercambio comercial de las expresiones culturales para favorecer la complementariedad de los aspectos culturales y económicos.

## Desafíos del principio de “Diversidad Cultural” en la Regulación

A raíz del nuevo entorno desplegado por las redes y

<sup>8</sup> Unesco (2005). Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, 33ª Conferencia General, París, 2005.

dispositivos digitales, en la actualidad se habla de los “nuevos desafíos para la regulación de los bienes y servicios culturales”. Los desafíos pasan por la propia naturaleza de ese tipo de bienes, a lo que se suma el desafío para los Estados de poder regular en entornos digitales. De lo analizado en este trabajo se desprende también un desafío mayor: la Gobernanza Global. Sucede que muchas veces los Estados se encuentran negociando la definición e implementación de políticas culturales junto a múltiples actores (públicos, privados, transnacionales).

En efecto, en su estudio sobre el proceso regulatorio, Denis McQuail, se refiere a un “nuevo paradigma de regulación de medios y comunicación”, donde una multiplicidad de actores, intervienen en la toma de decisiones. Además de los Estados, el autor señala lo siguiente:

Los actores corporativos globales adquieren destrezas especiales por su negociación permanente con los diferentes gobiernos. Los organismos reguladores de numerosos países, especialmente de los periféricos, suelen contar con menos recursos humanos y económicos.<sup>9</sup>

Asimismo, debe considerarse un aspecto importante que tiene que ver con los tipos de vínculo que establecen la OMC y Unesco para con sus Estados miembro, puesto que participar en la OMC implica asumir una serie de obligaciones (los principios de “Nación más favorecida”, “Tratamiento nacional” y “Acceso a los mercados”), que de no cumplirlas el Estado en cuestión es pasible de ser sancionado, lo cual puede representar desventajas graves e incluso correr el riesgo de quedar fuera del intercambio comercial internacional.<sup>10</sup>

Por su parte, la Convención se postula como un instrumento internacional vinculante: el Estado que desee formar parte de ella deberá expresar su compromiso de vinculación. La Convención es pues un instrumento internacional sujeto a ratificación, aceptación o adhesión por parte de los Estados. A través de la ratificación, busca confirmar el consentimiento estatal, proporcionar orientaciones de buenas prácticas para su implementación y procedimientos

de seguimiento y evaluación. Pero la Convención no prevé sanciones. En ese sentido, el artículo 21 pide a las partes “Cumplir de buena fe”, “Tener en cuenta las disposiciones de la Convención” y “fomentar la potenciación mutua”. Si bien, la Convención, comprende dentro de su Plan de Acción orientaciones de buenas prácticas, los principios teóricos sobre promoción y protección para la Diversidad Cultural pareciera que los mecanismos que comprometen el accionar de los Estados continúan siendo “laxos”.

Aun teniendo en cuenta esta situación, sigue siendo muy importante el hecho de que exista una Convención de Unesco ratificada por 146 Estados parte, pese a que siguen pendientes de ratificación los Estados Unidos, Japón, Rusia, Pakistán y Turquía).



<sup>9</sup> McQuail, Denis (2010). *La regulación de los medios*. University of Leicester, mimeo.

<sup>10</sup> En cuanto a la norma de ingreso a nuevos miembros, la OMC exige ratificar todos los acuerdos del sistema jurídico y aceptar la “cláusula de no retroceso”, llamada también de “liberalización progresiva”.