

Iván Bernier, Doctor en Derecho de la London School of Economic, Catedrático de Derecho Internacional Público. Ha sido miembro del Comité Asesor canadiense sobre Comercio Internacional, e integra el grupo de asesoría del sector en materia de Industrias Culturales, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá.

*Esta ponencia forma parte de la publicación que incluye las disertaciones que tuvieron lugar en el “I ENCUENTRO INTERNACIONAL SOBRE INDUSTRIAS CULTURALES EN LA GLOBALIZACIÓN”, organizado por esta Secretaría en mayo del 2003, y que próximamente será incorporada en esta página.*

En los minutos a mi disposición he decidido contestar tres preguntas frecuentes en el contexto de las discusiones sobre la negociación de una nueva convención internacional sobre diversidad cultural.

Pregunta 1: ¿Qué se entiende por “diversidad cultural”?

Para entender este concepto, debemos explorar primero la noción de cultura. La definición que más se acepta de cultura es la adoptada por la UNESCO en 1982, que afirma que, en el sentido más amplio, la cultura puede ser tomada como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella 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”. Este conjunto distintivo de rasgos que caracteriza a la sociedad o a un grupo social, es lo que llamamos identidad cultural. Literalmente entonces, diversidad cultural podría simplemente hacer referencia a la multiplicidad de identidades culturales existentes, cada una de las cuales posee sus características particulares. Pero el concepto de diversidad cultural, así como el de biodiversidad, va un poco más lejos en tanto toma a la multiplicidad de culturas desde una perspectiva sistémica en la que cada cultura se desarrolla y evoluciona en contacto con otras culturas.

En consecuencia, la preservación de la diversidad cultural implica tanto la preservación y el desarrollo de las culturas existentes como la garantía de apertura a las demás culturas.

Sin embargo, si tratamos de traspasar este relativamente claro y simple concepto a la estructura de una convención internacional diseñada para proteger y promover la diversidad cultural, la pregunta aparece inmediatamente: ¿qué sería lo que esta convención preservaría y promovería exactamente?

La definición aportada por la UNESCO en 1982 no es particularmente útil en este sentido. Un cuidadoso análisis de dicha definición nos muestra que hace referencia de manera general a dos realidades distintivas. La primera, centrada en el arte y la literatura, cuando se refiere a las expresiones culturales de una comunidad o grupo que incluye las creaciones culturales en todas sus formas realizadas tanto por individuos o por empresas culturales. La segunda, hace referencia, a estilos de vida, sistemas de valores, tradiciones o creencias que implican una aproximación a la cultura desde una perspectiva más sociológica y antropológica.

El tema es determinar si la convención propuesta intentará proteger a la cultura entendida desde dicha perspectiva sociológica y antropológica, o entendida como las expresiones culturales de la comunidad (producción de bienes y servicios culturales).

Considerando que desde ambas perspectivas existe una amenaza, uno podría decir que ambas deben ser protegidas. Pero esto es sólo una parte de la respuesta. La verdad de la cuestión es que estas dos perspectivas no pueden separadas, se encuentran, de alguna manera, vinculadas por una relación causal. Aún cuando la globalización y la liberalización comercial están produciendo cambios sustanciales en la comprensión de las culturas nacionales desde una perspectiva antropológica y sociológica,

esto no significa que cualquier iniciativa política que afecte a la cultura deba ser rechazada. Desear lo contrario le daría un significado rígido al concepto de identidad cultural que serviría sólo a aquellos que utilizan a la cultura como un instrumento de control político. En realidad, con el objeto de sobrevivir, todas las culturas nacionales deben adaptarse en el transcurso del tiempo a una gran variedad de cambios internos y externos. Aquí es donde las expresiones culturales comienzan a jugar. Ellas son un elemento clave en la adaptación de las culturas a las transformaciones impuestas por la globalización y la liberalización comercial.

Los creadores y trabajadores culturales juegan un rol crucial en este sentido constituyendo un foro crítico de confrontación entre los valores domésticos y extranjeros, entre los valores y comportamientos del pasado y las perspectivas futuras. En otras palabras, las expresiones culturales, son una parte esencial del proceso democrático. En esta línea, uno podría argumentar que la preservación de la diversidad cultural depende, en buena parte, de la preservación de las diversas expresiones culturales, y en consecuencia afirmar que una convención que pretenda preservar y promover la diversidad cultural debe promover, en primer lugar, las expresiones culturales.

Pregunta 2: ¿Está amenazada la diversidad cultural?

Tres procesos convergen para hacer difícil la preservación de la diversidad cultural. Los procesos en cuestión son la globalización, la liberalización comercial y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación bajo el impulso de la digitalización.

Aunque esencialmente regidos por consideraciones económicas, estos procesos son también culturales en los efectos que producen. Engendrados en una supra estructura económica basada en la competencia y tendiente a imponer un único molde en las expectativas que los ciudadanos tienen en los diversos ámbitos de actividad, estos procesos alientan nuevas formas de organización social que ponen en cuestión tanto las formas tradicionales de hacer las cosas como las legalidades existentes. Si estos cambios son más impuestos que aceptados, es factible que provoquen resistencias.

El fracaso de la tercera ronda de negociaciones de la OMC llevada a cabo en Seattle en 1999, marcó desde este punto de vista un momento crítico de toma de conciencia acerca del impacto de la globalización y de la liberalización comercial en la cultura entendida desde la perspectiva sociológica y antropológica. Aunque la conferencia fracasó por razones que iban más allá de las protestas que rodearon el encuentro, el alcance de dichas protestas, reveló genuinas preocupaciones sociales sobre los efectos de la globalización y de la liberalización comercial.

A pesar de lo disímil de las agendas de los numerosos grupos de interés involucrados en las protestas, hubo un tema en común, el cuestionamiento a una globalización enfocada exclusivamente en las consideraciones comerciales y aparentemente alejada de un verdadero control democrático. Aunque las reivindicaciones acerca del tratamiento de los productos culturales apenas aparecieron en los títulos de los diarios durante los acontecimientos de Seattle, contrariamente a lo que había pasado en los últimos meses de negociaciones de la Ronda de Uruguay en 1993, y durante las negociaciones del AMI en 1998, lo que rescatan muchos observadores es la magnitud y el ritmo de los cambios que la globalización impone a la sociedad y el consiguiente sentimiento de pérdida de referencias culturales que alimentaron una parte importante del discurso antiglobalizador.

En sus palabras ante la Comisión Trilateral de Tokio en mayo de 2001, Fred Bergsten, ex Secretario adjunto del Tesoro Estadounidense para los Asuntos Internacionales, al referirse a las manifestaciones de Seattle, Davos, Bangkok y Washington, a las que consideraba como una demostración superficial de un problema bien real, declaró: "La actual economía mundial se enfrenta a un conjunto de nuevos desafíos porque la violenta y repentina reacción contra la globalización es mucho más que económica. [...] Existe también un aspecto cultural importante que suscita una gran cantidad de

problemas polémicos y difíciles que le son propios". Algunos meses después, Jeremy Rifkin, en un comentario publicado en Los Ángeles Times, precediendo la reunión cumbre del G-8 en julio de 2001 en Ginebra, escribió: "Las protestas se están volviendo una cosa familiar en los foros políticos y económicos mundiales. Pero, aunque la atención se dirige a menudo hacia unos pocos manifestantes violentos, hay un mensaje más importante que es digno de escucharse. El hecho es que estamos siendo testigos de los primeros síntomas de una violenta reacción cultural contra la globalización, cuyos efectos pueden resultar, probablemente, significativos y de largo alcance". De allí a sugerir, como lo hace Faouzia Zouari que "la dominación de los imperativos económicos sobre los valores sociales y políticos, reemplazados por el estupendo desarrollo de las autopistas de la información, pone a prueba las identidades nacionales, acorralándolas a menudo hacia el repliegue, e incluso a la afirmación agresiva de anti-modelos".

Pero no es sólo la cultura entendida en el amplio sentido sociológico y antropológico la que se ve amenazada por la globalización, el comercio internacional y el acelerado desarrollo de las tecnologías de la comunicación. Mucho más seria parece ser, en tanto afecta la verdadera capacidad de una comunidad cultural de observarse y criticarse a sí misma y de adaptarse a los cambios que se desarrollan interna y externamente, la amenaza a las expresiones culturales.

Esta amenaza toma tres formas distintas: la primera es la relacionada con la influencia de los productos culturales extranjeros (películas, discos, libros, etcétera) que reemplazan a la producción cultural local, privando a la comunidad afectada de un discurso simbólico esencial para su propio desarrollo. La segunda tiene que ver con la concentración de la producción y la distribución de los productos culturales en manos de grandes grupos económicos y en consecuencia la suerte de estandarización de las expresiones culturales bajo la influencia de imperativos exclusivamente económicos. La tercera se relaciona con el espacio cultural construido actualmente con las nuevas tecnologías de la información (Internet por ejemplo). A pesar de las grandes oportunidades que conlleva el uso de estas nuevas tecnologías para expresar la diversidad de las culturas, hay un verdadero peligro de una profunda división entre aquellos países que tienen acceso a esas tecnologías y aquellos que no.

Desafortunadamente, la presión que la liberalización comercial produce en el sector cultural, lejos de retroceder, al contrario se incrementa con la multiplicación de las competitivas negociaciones de libre comercio que se desarrollan bilateral, regional y multilateralmente. Como lo demostrarán los siguientes ejemplos los peligros que enfrenta la preservación de las diversas expresiones culturales y en consecuencia, la misma diversidad cultural, son muy serios.

Nueva Zelanda se comprometió en 1993, en la Ronda Uruguay de negociaciones económicas, a no presentar restricciones de cuotas de pantalla en el sector audiovisual. Un estudio posterior demostró que la proporción de contenido local en el total de la programación televisiva había disminuido notablemente en comparación con otros 10 países. Nueva Zelanda se encontraba al final de la lista con sólo el 24% de contenido local. El gobierno de este país anunció en el 2001 que introduciría cuotas de contenido local en sus emisiones de radio y televisión. Esto provocó una respuesta inmediata de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, que en su Reporte de Barreras al Libre Comercio 2001, puntualizó que una decisión como la sugerida violaría los compromisos asumidos por Nueva Zelanda en el GATS. Finalmente este país tuvo que renunciar a la posibilidad de introducir cuotas televisivas.

Otro caso interesante, es el de Corea del Sur que, durante la Ronda Uruguay de negociaciones en servicios, se abstuvo de solicitar la excepción a la cláusula de la nación más favorecida para los acuerdos de coproducción o de financiamiento cinematográfico regional, por la simple razón de que no tenía acuerdos de tal tipo en ese momento. Cuando, más tarde, tuvo la oportunidad de negociar compromisos de esas

características, cayó en la cuenta de que no tenía derecho a hacerlo, y la situación resultó aún más frustrante cuando la Unión Europea y otro gran número de Estados clamaron por la excepción a la cláusula de la nación más favorecida tanto para los acuerdos vigentes como para los futuros.

En las actuales rondas de negociaciones en servicios, las demandas para obtener un mayor acceso al mercado de servicios audiovisuales fueron propiciadas, entre otros, por Japón y Brasil. Pero, sorprendentemente los Estados Unidos, en sus Propuestas de Liberalización Comercial 2002, estaban satisfechos de “solicitar a los países que asumieran compromisos que reflejaran los actuales niveles de acceso a mercados en áreas como la industria cinematográfica, las producciones de video y la distribución de servicios de radio, televisión y en la industria de la música.”

Este último pedido de los Estados Unidos puede aparecer como sorprendentemente bondadoso considerando su pasada tendencia a atacar cualquier intención de restringir el comercio de productos culturales. Pero en realidad es menos atractivo de lo que parece a primera vista. En primer lugar debe entenderse que detrás de esta demanda se encuentra la obvia intención de convencer a la mayor cantidad posible de Estados que acepten comprometerse en el sector audiovisual, algo que muy pocos aceptaron hacer en ocasión del fin de la Ronda Uruguay de negociaciones. En segundo lugar cabe destacar que este tipo de compromiso legal puede poner a los Estados, especialmente a los menos desarrollados, en una situación de desventaja cuando llegue el momento de introducir nuevas medidas como cuotas de pantalla y radio, ya utilizadas por otros países para promover el desarrollo de sus propias expresiones culturales. Si dichos Estados no poseen, al momento de la entrada en vigor de los nuevos acuerdos, ese tipo de medidas, se verán impedidos de adoptarlas en el futuro. Situación que podría equipararse a la sucedida en Corea del Sur con relación a los acuerdos de coproducción y de financiamiento regional.

Pero para entender el tipo de presión actualmente ejercida para obtener el libre acceso a los servicios culturales, no es suficiente observar qué sucede en la OMC. Hay grandes cosas por aprender de la experiencia de los acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos con Chile y con Singapur.

El impacto de estos acuerdos en el sector cultural está lejos de ser despreciable. Conllevan no sólo un cambio de aproximación en la negociación de concesiones en el sector de servicios (desde una perspectiva de mínima -en la cual las obligaciones están ligadas a los compromisos específicos asumidos por cada parte-), a una perspectiva de máxima (en la cual los acuerdos son obligatorios para ambas partes y para todos los servicios, incluso aquellos sujetos a reservas o excepciones, lo que es más restrictivo), sino también un cambio de prioridades en el tipo de concesiones estudiadas.

La nueva estrategia de los Estados Unidos en el sector cultural descansa claramente en la visión de que aquellas medidas de excepción al trato nacional, a la cláusula de la nación más favorecida y al libre acceso a los mercados, pueden ser toleradas ante su actual existencia en el tradicional mercado audiovisual, sólo porque irán desapareciendo de una manera u otra con el tiempo. Ninguna tolerancia se aplica, en cambio, en el mercado digital que constituye el corazón de la economía electrónica y en consecuencia debe estar libre de cualquier proteccionismo cultural.

En otras palabras, éste es el ámbito en donde se llevará a cabo la acción en el futuro. Para llevar adelante esta estrategia los Estados Unidos están proponiendo actualmente una aproximación que pone claramente el énfasis en la libre circulación de los contenidos digitales y evaden la dicotomía entre los bienes y los servicios

culturales, colocando a los productos digitales bajo las mismas obligaciones básicas que se aplican a la oferta de servicios electrónicos, que es el trato nacional, el trato de nación más favorecida y el libre acceso a los mercados. Para facilitar la aceptación de estos compromisos, las partes contratantes tienen derecho a presentar excepciones y reservas para dejar sentadas aquellas medidas relativas a los servicios o inversiones en el sector cultural con las que no están de acuerdo. Pero debe destacarse que estas facilidades son más que ampliamente superadas por las ganancias que se obtienen del libre comercio digital.

Pregunta 3: ¿Qué se puede hacer para preservar la diversidad cultural?

Lamentablemente, hasta ahora las soluciones al debate entre comercio y cultura se han centrado en su mayoría en las excepciones culturales diseñadas para proteger a los intereses culturales en el marco de los acuerdos de libre comercio. Esta aproximación, desde el momento en que prioriza al comercio sobre la cultura, no puede ser tomada como una solución satisfactoria. Encarar la cuestión de la relación entre comercio y cultura exclusivamente desde un punto de vista comercial implica subordinar a la cultura a los imperativos comerciales e impedir que juegue su verdadero rol. Una solución satisfactoria requiere el reconocimiento del hecho de que los regímenes multilaterales de comercio no pueden por sí mismos proveer respuestas a preocupaciones no comerciales. Existe numerosa literatura en la actualidad que critica la tendencia de los regímenes de comercio multilateral a involucrarse en cuestiones no comerciales; y han sido propuestas nuevas aproximaciones usando conceptos como “subsidiaridad” y “coherencia”, que sugieren en general una importante deferencia hacia el aporte de expertos externos, ya sean nacionales o internacionales.

Si la solución a la cuestión de la diversidad cultural no puede venir sólo del sistema comercial, entonces y obviamente una contribución externa a ese sistema se torna imprescindible. Las declaraciones sobre diversidad cultural que han sido adoptadas en los últimos años deben ser consideradas como los primeros pasos en la dirección correcta, aunque no son suficientes.

Lo que parece ser necesario es un instrumento legal internacional que pueda articular desde una perspectiva cultural los requerimientos básicos para preservar y promover las identidades culturales y la diversidad cultural. Como muchos autores resaltan “en lugar de mirar desde el interior de la OMC para establecer los principios estructurales fundamentales” dichos principios deberían ser aportados por “otras instituciones no OMC que representan valores distintos al libre comercio”. Por ello, hasta tanto no exista un instrumento cultural multilateral, el riesgo sigue siendo que dichos intereses sigan estando subordinados a la perspectiva exclusivamente comercial de la OMC y que los problemas que existen en la actualidad se profundicen antes que solucionarse. Por ello es fundamental la recomendación que el Consejo Ejecutivo de la UNESCO hizo para que la Asamblea General tome la decisión en octubre próximo, de continuar las acciones tendientes a promover la redacción de una convención internacional sobre la diversidad cultural.