

La Diversidad Cultural como base de la estrategia exterior de la Unión Europea: el caso de la política audiovisual

Dra. Carmina Crusafon

Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen:

La aprobación de la Convención de la Diversidad Cultural en 2005 supone el inicio de una nueva etapa en la defensa de la cultura a nivel global. La Unión Europea ha realizado una apuesta muy clara en su política exterior: convertirse en la gran defensora de la Diversidad Cultural a nivel global. Esta decisión de colocar la cultura en el eje de su acción exterior tiene un doble objetivo: primero, implementar la Convención en las políticas comunitarias de comunicación y culturales; y segundo, introducir en los acuerdos comerciales elementos particulares de defensa de la cultura (protocolos culturales). Partiendo de esta realidad, esta comunicación analiza la estrategia comunitaria en su doble vertiente a partir del caso de la política audiovisual. De esta forma, el análisis podrá profundizar en los vínculos entre la política audiovisual y la política comercial, convirtiéndose en un ejemplo actual del clásico debate entre cultura y comercio. Asimismo centra la atención en la relación entre las autoridades comunitarias, en especial, la Comisión Europea, y los Estados miembros, ya que en el ámbito de la cultura, la subsidiariedad ha sido la norma dominante, mientras que ahora parece que el protagonismo de la UE en este ámbito toma mayor importancia que el de los propios Estados. Por último, la comunicación se ocupa de señalar los obstáculos y retos a los que se puede enfrentar la UE en la puesta en marcha de esta política exterior basada en la defensa y promoción de la Diversidad Cultural. Esta comunicación presenta las evidencias de cómo la Unión Europea está basando su acción exterior en la defensa y promoción de la Diversidad Cultural para complementar su política comercial internacional.

Palabras clave: Diversidad Cultural, Política Audiovisual, Unión Europea, UNESCO

Introducción

La Unión Europea se encuentra ante un escenario internacional cada vez más multipolar y necesita consolidar su estrategia como actor internacional de relevancia (Marsh y Mackenstein, 2005). El mejor aliado para fortalecer su posición mundial es el comercio internacional y es a través de este ámbito donde la UE, que tiene el mandato de los Estados miembros para negociar, juega sus principales cartas. En este escenario, aparece con protagonismo la industria audiovisual, que combina en su naturaleza una doble dimensión, la económica y la cultural. En concreto, en instancias comunitarias, ahora mismo se la sitúa dentro de la categoría de las industrias creativas y culturales, representaban el 4'5% del total del PIB europeo y el 3'8% del total de trabajadores en 2008 (Comisión Europea, 2011). Además se une otra particularidad: la UE se quiere erigir como la gran defensora de la Convención UNESCO sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, conocida habitualmente como la Convención sobre la Diversidad Cultural.¹ Así estos tres conceptos, audiovisual, comercio y diversidad cultural, condicionan la estrategia comunitaria internacional.

Esta comunicación analiza los elementos de la estrategia exterior de la Unión Europea a partir de dos ejes: la política comercial y la política audiovisual. Es a través de la vinculación de estas dos políticas con el concepto de diversidad cultural que se puede entender la posición europea. La estructura se divide en tres partes. En la primera, la comunicación presenta una aproximación al estado actual de la Convención sobre la Diversidad Cultural para conocer su nivel de implementación a nivel mundial y en particular, en el seno de la UE. La segunda analiza la política comercial comunitaria y su vinculación con la cultura, principalmente a través del estudio de los protocolos culturales. En la tercera, se centra en la política audiovisual y sus mecanismos de internacionalización. Las conclusiones hacen balance de la posición europea y de los retos de futuro

¹ Fue aprobada el 20 de octubre de 2005. Esta convención constituye, junto con la convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), uno de los tres pilares de la diversidad creativa. Juntas, refuerzan la idea que figura en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001), a saber, que la diversidad cultural debe considerarse como un "patrimonio común de la humanidad" y su "defensa como un imperativo ético inseparable del respeto a la dignidad".

http://www.lacult.org/diverdialogo/indice_diver.php?uid_ext=&getipr=MTU4LjEwOS4xLjE1&lg=1

a los que se enfrenta. El marco teórico a partir del cual se realiza el análisis se enmarca en las políticas de comunicación, porque esta área nos permite abordar el tema desde una perspectiva completa, donde intervienen elementos de carácter geopolítico, con aspectos sociales y culturales (Humphreys, 2010; Pauwels et al., 2009; Sarikakis, 2007).

1. La Convención de la Diversidad Cultural: una aproximación general

La Convención sobre la Diversidad Cultural supone la culminación de la defensa de la cultura y las lenguas a nivel internacional. Por primera vez existe un instrumento en el derecho internacional que salvaguarda la acción de los Estados para promover, proteger y defender su patrimonio cultural y lingüístico frente a otros países (Slachevsky, 2005; y Acheson y Maule, 2004). La Convención fue aprobada en 2005 y progresivamente, ha sido ratificada por un total de 118 países. Todos los países miembros de la UE la han ratificado con la excepción de Bélgica² y además la Unión la ha firmado como institución internacional, aunque las competencias de cultura dependen de los Estados miembros.

Este nuevo marco que establece la Convención UNESCO se construye a partir de diferentes principios. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes: solidaridad, cooperación internacional y desarrollo sostenible, el principio de complementariedad en los aspectos económicos y culturales del desarrollo. Cada uno de ellos contribuye a establecer una base legal para las actividades económicas y muestra los vínculos entre cultura y comercio. Además, la Convención establece como principales objetivos el derecho de los Estados a elaborar políticas culturales y a adoptar medidas en favor de la diversidad de las expresiones culturales; reconocer la naturaleza específica de los bienes y servicios culturales por ser portadores de identidad; y reconocer el vínculo entre cultura y desarrollo y la importancia de la cooperación internacional. Asimismo la Convención se convierte en un instrumento de promoción gracias a lo establecido en cuatro de sus artículos: el 12 –

² Un desacuerdo entre la comunidad francesa y flamenca, junto con los cambios de gobierno, han provocado que Bélgica todavía no haya ratificado la Convención.

Promoción de la cooperación internacional; el 14 – Cooperación para el desarrollo; el 16 – Trato preferencial a los países en desarrollo; y el artículo 18 – fondo internacional para la Diversidad Cultural. Asimismo, el artículo 20 define la relación con otros tratados bajo principios de apoyo mutuo, complementariedad y no subordinación³.

Para asegurar la implementación de la Convención, la UNESCO aprobó en junio de 2009 las directrices operacionales, estableciendo los detalles sobre cómo aplicar la Convención. Como Crauford-Smith (2006, p.55) explica que:

a pesar de que la Convención UNESCO parece aparentemente poco ambiciosa, existe sin embargo un margen para que se convierta en influyente tanto a nivel nacional como nacional. Pero para conseguir que este potencial se haga realidad, los Estados no sólo deben ratificar la Convención, sino también perseguir activamente sus objetivos de preservar y promover la diversidad cultural en el futuro.

Sus logros se podrán conocer a partir de 2012, cuando la UNESCO podrá disponer de los primeros datos sobre su aplicación proporcionados por todas las partes de la Convención.

Dentro de la organización de la UNESCO, el protagonismo lo tienen los estados miembros de la UE. Son ellos los que juegan un papel clave en sus órganos de gobierno. Así, en 2011, dentro del grupo I de países (donde se integran los países europeos), han sido elegidos Austria, Francia, España, Italia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁴ como parte del Comité Ejecutivo, junto con Bélgica y Dinamarca, cuyo mandato termina en 2013.

Para el desarrollo de la Diversidad Cultural, la UNESCO cuenta con distintos instrumentos. En primer lugar, destaca el **Fondo Internacional para la Diversidad Cultural** (FIDC). Se trata de un fondo de contribuciones voluntarias de distintos donantes para fomentar la cooperación para el desarrollo

³ Bajo estos parámetros se resolvería cualquier conflicto que pudiera surgir como, por ejemplo, en temas de comercio internacional con el GATS.

⁴ Estos países fueron elegidos en noviembre. http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/31_new_members_elected_unescos_executive_board/

sostenible y la reducción de la pobreza con miras a fomentar el surgimiento de un sector cultural dinámico en los países en desarrollo. Los recursos del FIDC se obtiene de las contribuciones voluntarias recibidas de los Estados Parte de la Convención de la Diversidad Cultural, de otros Estados, de organizaciones regionales e internacionales, de organizaciones públicas y privadas, e incluso de particulares. Hasta finales de noviembre de 2011, el fondo había recibido un total de cinco millones de dólares. En la tabla nº1, se detallan los aportes de los países europeos que suman un total de \$2.190.178'4 (42% del total)⁵.

Tabla nº1: Contribuciones europeas al Fondo Internacional para la Diversidad Cultural

| Partes | Contribuciones |
|------------------------------|-----------------------|
| Austria | \$25.575'40 |
| Dinamarca | \$40.464'29 |
| España | \$554.926'00 |
| Estonia | \$4.347'74 |
| Finlandia | \$405.633'80 |
| Francia | \$809.164'00 |
| Grecia | \$47.969'80 |
| Portugal | \$67.295'00 |
| Suecia | 37.255'37 |
| Bélgica (comunidad francesa) | \$197.547'00 |
| | |
| TOTAL | \$2.190.178'4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UNESCO (2011)

El segundo instrumento es el resultado de la cooperación entre la UNESCO y la UE dentro del programa europeo "Invertir en las personas"⁶ para un periodo de dos años (septiembre de 2010 y agosto de 2012). Se trata del proyecto de "**Banco de expertos**", cuyo objetivo se centra en consolidar el sistema de gobernanza de la cultura en los países en desarrollo y reforzar el papel de la cultura como vector para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. El proyecto se basa en misiones de asistencia técnica conducidos por destacados expertos en políticas culturales, preseleccionados en un banco de

⁵ Este Fondo presentó en su fase piloto una convocatoria en marzo de 2010, a la que se recibieron más de 250 solicitudes. De todas éstas, el Comité Intergubernamental para la Protección y Promoción de la Diversidad Cultural ha aprobado 31 proyectos para ser financiados con cargo a IFCD. La convocatoria del 2011, que se terminó a finales de junio, se encuentra en fase de resolución.

⁶ El Programa "Invertir en las personas" tiene como objetivo apoyar las acciones en el área de desarrollo humano y social, en particular: la educación, la salud, la igualdad de género, la cohesión social, empleo, infancia y juventud, así como la cultura. Con base en el artículo 12 del Reglamento de la UE que establece la Cooperación al Desarrollo (ICD), este es el único programa temático que abarca casi todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

expertos. Tras la primera edición de la convocatoria, la Ciudad de Buenos Aires, la República Democrática del Congo y las Seychelles serán los primeros beneficiarios de las misiones de asistencia técnica. El tercer instrumento es la **Alianza Global para la Diversidad Cultural**⁷ que fomenta partenariados entre actores públicos y privados y de la sociedad civil en las industrias culturales para el desarrollo con el fin de fortalecer las industrias culturales en países en desarrollo y promocionar la diversidad de las expresiones culturales.

A parte de estos instrumentos, el gran reto que tiene la Diversidad Cultural es su implementación. Así que es fundamental tener indicadores para medir la Diversidad Cultural, de ahí como proyectos como la Batería de Indicadores en Cultura⁸, que está elaborando la UNESCO con financiación española, son fundamentales, sean esenciales para constatar la implementación de la Convención, al igual de propuestas académicas como la de Lévy-Hartmann (2011) para evaluar una medida de diversidad en los mercados culturales, en este caso particularmente del audiovisual en Francia y en Europa.

2. La política comercial de la UE: buscando las vías para incluir la Diversidad Cultural

El primer eje de la dimensión exterior de la UE lo constituye la política comercial. Será a través de ella que la UE centra su acción exterior. Además, como establece el artículo 207 del TFUE (anteriormente el art. 133 TCE) estipula que la política comercial de la UE es una competencia exclusiva de la

⁷ Entre 2002 y 2007 se establece una fase piloto, que supone puesta en marcha de 50 proyectos de partenariado con la financiación del gobierno de España, además del gobierno de Finlandia y la Fundación Ford. En 2008, una evaluación de la Alianza Global demostró la necesidad de ofrecer información práctica a los participantes para favorecer el establecimiento de nuevos partenariados. En 2011 se ha puesto en marcha una nueva plataforma específicamente diseñada y adaptada a las necesidades de los participantes (basándose en la experiencia obtenida en proyectos pasados apoyados por la AG y en los resultados de una encuesta llevada a cabo en 2009 entre los participantes). Todos los detalles se encuentran disponibles en la website: <http://www.unesco.org/culture/alliance>

⁸ La Batería de Indicadores en Cultura para el Desarrollo de la UNESCO es un proyecto de investigación aplicada, cuyo objetivo es identificar una serie de indicadores que expliquen cómo la cultura contribuye al desarrollo a nivel nacional, fomentando el crecimiento económico y ayudando a los individuos y las comunidades a expandir sus opciones de vida y a adaptarse al cambio. Este proyecto está financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y tiene una duración entre 2009 y 2012.

UE para todos los sectores. Dentro de este ámbito, existen dos foros multilaterales, en los que el sector audiovisual toma especial protagonismo: la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la OCDE.

En el caso del **OMC**, el audiovisual y la defensa de la diversidad cultural ya han tenido sus en las negociaciones del GATS (Bernier, 2005 y Gómez-Bustos, 2007). En concreto, el audiovisual como estandarte de la cultura actual ha sido motivo de enfrentamiento y de distintos posicionamientos. En estos momentos, el sector audiovisual no está siendo objeto de negociación, porque el programa de la Ronda de Doha se ha centrado en la reforma de los subsidios agrícolas, la mejora del acceso a los mercados mundiales y asegurar que la liberalización de nuevo en la economía global respeta la necesidad de crecimiento económico sostenible en países en desarrollo. Además el proceso de negociación no se ha podido cerrar en 2011, como estaba previsto, debido a un estancamiento político en las negociaciones sobre aranceles industriales⁹. En el caso europeo, el mandato para el audiovisual, acordado por el Consejo de Asuntos Generales de 26 de octubre de 1999, especifica que "la Unión se asegurará, como en la Ronda Uruguay, que la Comunidad y sus Estados miembros mantengan la posibilidad de preservar y desarrollar su capacidad para definir y aplicar sus políticas culturales y audiovisuales políticas con el fin de proteger su diversidad cultural".

En el marco de la **OCDE**, el audiovisual ha vuelto a ser protagonista en 2011 a raíz del estudio y su posible aplicación de lo que se ha denominado el índice de restricción del comercio de servicios (IRCS) (Services Trade Restrictiveness Index – STRI), un instrumento que está siendo estudiado para avanzar en el tema del comercio internacional. Este índice se podría aplicar al sector audiovisual porque en relación al comercio internacional existe un nivel muy

⁹ La causa del estancamiento de la Ronda de Doha, iniciada en 2001, son fundamentalmente las expectativas divergentes en cuanto a la reciprocidad de los compromisos que los países desarrollados y emergentes deben tomar en la apertura de sus mercados: por un lado, se pide una armonización casi completa de los compromisos, mientras que otros insistían en un trato especial y diferenciado. La posición de la UE se ha situado en un punto entre los dos extremos, pidiendo a los países emergentes a asumir compromisos ambiciosos, sin dejar de reconocer que un cierto grado de flexibilidad se sigue justificando. Aunque la propuesta de compromiso de la UE tiene un gran apoyo de los sectores afectados, desafortunadamente no se ha alcanzado un consenso en la mesa de negociación.

bajo de liberalización. Existen muy pocos compromisos y exenciones extensivas en la cláusula de nación más favorecida y además, los compromisos son de todo o nada. El motivo que explica que haya tanta diferencia entre los compromisos del GATS con la importancia económica del sector: el sistema de clasificación de la industria audiovisual no está actualizado; no existe suficiente flexibilidad del GATS; y falta una salvaguarda para los propósitos de diversidad cultural. Además, la regulación de contenidos está basada en la nacionalidad y esto limita la internacionalización del negocio audiovisual (Graber, 2011). El debate sobre este instrumento ya ha generado cierta preocupación entre determinados grupos profesionales y en algunos Estados miembros, porque podría poner en peligro la defensa de la Diversidad Cultural. De hecho, como señalan los expertos, el éxito del proyecto del IRCS dependerá de encontrar el justo equilibrio entre la dimensión económica y cultural. Además existen dos obstáculos a los que se enfrenta este instrumento para el caso del audiovisual son: la disponibilidad y fiabilidad de los datos por la falta de una base de datos a nivel internacional; y el uso de los datos estadísticos puede ser difícil y puede ser causa de muchos errores de interpretación (Cocq, 2011).

Esta vinculación entre cultura y comercio no es sólo propia del entorno de la OMC y la OCDE, sino que en la actualidad ha tomado protagonismo a partir de una creciente relación entre la estrategia de política comercial y la aplicación de la Convención de la UNESCO, en especial a raíz de la estrategia de la Unión Europea de vincular ambos términos a través de los llamados acuerdos de cooperación cultural, anexos a los acuerdos regionales con otros países y/o entidades (Formentini e Iapadre 2007). De hecho, en el marco de las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), la UE ya ha incluido dos protocolos de Cooperación cultural con el CARIFORUM (2008) y Corea (2011).

En octubre de 2008, la UE y los países del CARIFORUM firmaron un Acuerdo de Asociación Económica (AAE). Fue la primera vez que la UE incluyó específicamente el sector cultural en un acuerdo comercial. Las disposiciones culturales tenían por objeto aumentar los intercambios comerciales y culturales

entre ambas regiones. El Protocolo tiene por objeto mejorar las condiciones para el intercambio de actividades, bienes y servicios entre los países del CARIFORUM y la UE. También se centra en corregir los desequilibrios estructurales y las asimetrías en el comercio entre los Estados del CARIFORUM y la UE. El Protocolo pone el artículo 16 de la Convención de la UNESCO en la práctica - este artículo otorga a los países en desarrollo un trato preferencial. El Protocolo sólo se refiere a profesionales de la cultura que no están involucrados en actividades comerciales y el deseo de llevar a cabo actividades culturales en la UE, lo que no es el caso de las disposiciones de acceso al mercado. Las dos grandes ventajas que tiene el protocolo son: la primera, mejora las condiciones para la entrada y la estancia temporal en la UE o del CARIFORUM, por un período de hasta a 90 días en cualquier período de 12 meses para los artistas la realización de actividades no comerciales. La segunda, las obras coproducidas puede entrar en el mercado europeo como una "obra europea" conformidad con las disposiciones de la Directiva Europea de Servicios de Medios Audiovisuales y se benefician de la emisión de cuotas¹⁰. El inconveniente principal del Protocolo es que no prevé ningún compromiso financiero para su aplicación por la Unión Europea o sus Estados miembros. La aplicación de las disposiciones culturales de la AAE se encuentra todavía en sus primeras etapas. A finales de 2011, solo han ratificado el acuerdo los siguientes países: por parte del CARIFORUM, Antigua y Barbuda, Dominica, República Dominicana; y por parte de la UE, Malta, Eslovaquia, España, Suecia y Reino Unido.

En 2009, se iniciaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Económica con Corea que ha entrado en vigor finalmente en julio 2011. En este caso, también se ha incluido un protocolo de cooperación cultural, y en este caso, el sector audiovisual tuvo especial protagonismo. El motivo es la importancia de esta industria en la economía coreana y el posible desequilibrio entre las ventajas que podía obtener el país asiático con respecto a la Unión Europea (Loisen y De Ville, 2011). En especial, un tema tuvo especial relevancia: los acuerdos de coproducción. De hecho, Francia, a raíz de estas

¹⁰ El socio del Caribe necesita fondos por lo menos el 20% y el socio europeo un máximo de 80% del presupuesto total de la película.

negociaciones, elaboró un documento donde alertaba de los posibles riesgos de este tipo de negociaciones comerciales que podrían poner en peligro la defensa de la Diversidad Cultural (Gobierno francés, 2009). En lo que se refiere a su implementación, se encuentra en un estado muy inicial, por lo que todavía no se tienen resultados de los efectos sobre el sector audiovisual.

En lo que se refiere a próximos pasos en este ámbito, la UE tiene abiertos distintos procesos de negociación con otros países y/o integraciones regionales, que se encuentran en distintos estadios, pero de momento no se está planteando la posibilidad de incluir un protocolo cultural en ninguno de ellos. Solo en el caso de la India, han aparecido algunas referencias a esta posibilidad por la relevancia de su industria audiovisual¹¹.

3. La política audiovisual: la consolidación de la internacionalización

La dimensión exterior de la Política Audiovisual Europea (PAE) ha estado presente en distintos episodios de su historia (Crusafon, 1999, 2009, 2010). En el momento actual, la estrategia tiene sus bases en dos documentos: el primero, la comunicación “Europa en el mundo” (2006), en la que se establecía la relación entre las políticas internas y externas y la necesidad de aprovechar las oportunidades de los mercados emergentes; y el segundo, la “Agenda Europea para la Cultura en un mundo globalizado” (2007), que señala tres objetivos comunes: la diversidad cultural y el diálogo intercultural; la cultura como catalizador para la creatividad; y la cultura como componente claro de las Relaciones Internacionales. Sobre el último, se establece la cultura como elemento vital de la acción exterior, bajo el paraguas de la Convención UNESCO, promocionando un rol cultural más activo de la UE en las Relaciones Internacionales. Señala también la necesidad de integrar la dimensión cultural como elemento vital para los acuerdos de la UE con países y regiones socios. Como afirma la investigadora Divina Frau – Meigs (2008, p.107), “la UE se ha

¹¹ Los detalles de las negociaciones de la UE en temas de comercio y asociación económica se pueden encontrar en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

comprometido con la UNESCO para jugar un papel de liderazgo en la promoción de la cultura al incluirla en todos sus proyectos de desarrollo”.

En el caso más específico de la política audiovisual europea, la dimensión exterior ha tomado un protagonismo especial a partir del año 2008. En concreto, la “Declaración de Cannes”, presentada durante el día europeo en el Festival de Cine de Cannes (19 de mayo 2008), puso de manifiesto la necesidad de dar mayor dimensión externa a las actuaciones comunitarias para no desaprovechar las oportunidades que brinda la creciente internacionalización de los mercados audiovisuales (Comisión Europea, 2008b). A partir de la “Declaración de Cannes” se han puesto en marcha algunas actividades que corroboran la tendencia a dar mayor protagonismo a la dimensión exterior global. Por un lado, destaca la iniciativa del Parlamento Europeo de ampliar el ámbito de acción del programa MEDIA para reforzar la cooperación audiovisual entre los profesionales de la industria europea y los profesionales de terceros países, objeto particular de este artículo. Por otro, se quiere relacionar el desarrollo de la cooperación audiovisual con aquellos países que compartan una visión común sobre la diversidad cultural y en particular, a las posibilidades ofrecidas por el artículo 1 de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual; así como recomendar que se tenga en cuenta en las diferentes actuaciones los desequilibrios entre los intercambios al igual que los beneficios mutuos. Ese mismo año, en noviembre, las conclusiones del Consejo Europeo, bajo presidencia francesa, se centraron en la promoción de la diversidad cultural y del diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la UE y de sus Estados Miembros. En ellas, se indica que “el lugar de Europa en el mundo, desde un punto de vista artístico, intelectual y científico, depende de una considerable extensión en el dinamismo de sus trabajos creativos culturales y en sus intercambios culturales con terceros países” (Consejo de la UE, 2008). Este documento establece también las directrices para los Estados miembros tanto en objetivos a conseguir desde las políticas públicas, así como indicando la metodología y los instrumentos a utilizar para incrementar la presencia de la cultura en las actuaciones de acción exterior.

Esta importancia creciente de la dimensión exterior dentro de la política audiovisual comunitaria se manifiesta una vez más con la presentación de un documento de trabajo de la Comisión Europea (2009a), bajo el título “La dimensión exterior de la política audiovisual”, publicado en julio de 2009 y que por primera vez, abre a la luz pública las ideas de la Comisión sobre cómo se está construyendo la dimensión exterior de la PAE. En este documento se pone de relieve el protagonismo del bilateralismo frente al del multilateralismo en las actuaciones comunitarias.

Esta dimensión exterior de la PAE se concreta en la puesta en marcha, primero, de la acción preparatoria MEDIA INTERNATIONAL (2008 – 2010), y posteriormente el programa de acción exterior, MEDIA MUNDUS, para el periodo 2011 – 2013. Tras la aprobación de la “Agenda Europea para la cultura” en noviembre de 2007, el Parlamento aprobó el 13 de diciembre de 2007 la acción preparatoria “MEDIA INTERNACIONAL” con cargo al presupuesto del 2008. Unos meses después (entre abril y junio de 2008), la Comisión Europea pone en marcha el mecanismo de consulta pública para crear un programa estable de ayuda a la industria europea dirigido a la acción exterior, en concreto, a terceros países. Se reciben un total de 259 respuestas con la participación directa de 120 *stakeholders* (como partes implicadas en el proceso de creación de una acción gubernamental, dentro de una política pública). La consulta incluía cuestiones relacionadas con las siguientes líneas de acción: la formación, la distribución, la promoción, el doblaje y el subtitulado, la producción y las redes de cines. En paralelo, la Comisión (200c:4-5) encargó un informe sobre la evaluación de impacto de un nuevo programa, que partía de tres posibles opciones a considerar: dejar que los negocios con terceros países se realizaran como de costumbre, la extensión de los instrumentos existentes y la creación de un nuevo instrumento. Una vez obtenidos los resultados, en junio de 2008, la Comisión presentaba ante la prensa europea su deseo de crear un programa de acción internacional, bajo el nombre de MEDIA MUNDUS. Posteriormente, en noviembre, el Consejo Europeo expresa su voluntad de promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la Unión y de los Estados miembros. Una vez obtenida la luz verde interna y siguiendo el proceso de codecisión, Comisión y

Parlamento acabaron de perfilar la propuesta, para que finalmente el 4 de noviembre de 2009 la decisión nº1041/2009/EC fuera aprobada por el Consejo Europeo y el programa MEDIA MUNDUS fuera una realidad, que entraría en funcionamiento en enero de 2011. Cabe señalar que el proceso interno fue rápido ya que en poco más de un año se consiguió crear y aprobar un programa nuevo, recibiendo el visto bueno de todas las instituciones europeas, teniendo en cuenta que la media de adopción de acuerdos en asuntos referidos a la política audiovisual europea se sitúa en torno a los tres años.

La acción preparatoria MEDIA Internacional (2008 – 2010) ha tenido por objetivo financiar actividades de cooperación entre los profesionales europeos del sector audiovisual y sus homólogos de terceros países bajo una base de beneficio mutuo; así como alentar la creación de un flujo bidireccional de obras audiovisuales a nivel de mercados internacionales. El presupuesto de este programa han sido 8 millones de euros. Se han financiado un total de 71 proyectos con participación muy variada, pero con presencia especial de América Latina¹².

Siguiendo con esta idea de ampliación global, a principios de 2009, se presentó el nuevo programa MEDIA MUNDUS¹³, con un presupuesto de 15 millones de euros (2011-2013), para la cooperación con profesionales audiovisuales de terceros países. Sus objetivos se centran principalmente en mejorar: el intercambio de información entre profesionales europeos y de terceros países; la competitividad y la distribución transnacional de las obras europeas; y la circulación y exposición de las obras europeas a nivel mundial, e incrementar la demanda del público en contenido audiovisual culturalmente diverso (Parlamento y Consejo de la UE, 2009). El programa MEDIA MUNDUS se concibe como una iniciativa para incrementar la competitividad del sector audiovisual en el mercado global y contribuir a la implementación de la Convención de la UNESCO sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales. También se apunta la posibilidad de incrementar las

¹² Los detalles de todos los proyectos financiados se pueden encontrar en: http://ec.europa.eu/culture/media/mundus/international/index_en.htm

¹³ Sobre el programa MEDIA MUNDUS, todos los detalles están en la página web: http://ec.europa.eu/culture/media/mundus/index_en.htm

opciones del consumidor y la diversidad cultural en los mercados europeos. Hay que tener en cuenta un aspecto mencionado en el estudio preliminar: las obras audiovisuales europeas tienen dificultades en el mercado internacional y consiguen una circulación muy pobre. Por eso el MEDIA MUNDUS puede suponer facilitar la entrada en otros mercados. Esta oportunidad no se ha querido desaprovechar por parte de las instancias comunitarias. Un reflejo de esta trascendencia está en su proceso de aprobación por parte del Consejo y del Parlamento Europeo (2009) que ha sido realmente rápido, quedando aprobado el programa el 21 de octubre de 2009, en menos de un año. En cuanto a resultados, en la primera convocatoria del MEDIA MUNDUS (2011), se han concedido un total de 36 proyectos, de los cuales dieciséis son de formación (€1'23 millones); cuatro de acceso al mercado (€325.750); tres proyectos de distribución y circulación (€665.000); once proyectos combinados (€1'34 millones); y dos proyectos complementarios (€1'2 millones).

4. Mirando al futuro: obstáculos y retos para la promoción de la Diversidad Cultural

La Unión Europea ha manifestado su voluntad de convertirse en el gran promotor de la Diversidad Cultural y de convertir este deseo en unos de los ejes de su acción exterior. A finales del 2011, esta misión se encuentra en un escenario incierto, principalmente por una serie de acontecimientos. Por un lado, la UE se enfrenta en una situación de crisis financiera y económica, por lo que las prioridades de la Unión han cambiado. Por otro lado, a nivel de la UNESCO, la entrada de Palestina en la UNESCO como Estado miembro ha tenido como consecuencia la retirada de Estados Unidos, lo que ha provocado un colapso en la institución por falta de fondos. Este hecho puede afectar a la promoción global de la Diversidad Cultural.

Existen también un conjunto de factores a los que hay que prestar atención para poder vislumbrar como podría ser el futuro más inmediato. En el ámbito de la OCDE, habrá que ver cómo evoluciona el desarrollo del índice de restricciones al comercio de servicios y si se quiere aplicar al audiovisual. En el

seno de la Unión, en lo que se refiere a la política comercial, existen diversos acuerdos comerciales en fase de firma y de negociación, por lo que habrá que constatar si la UE sigue apostando por los protocolos culturales como instrumento para la promoción de la Diversidad Cultural. En cuanto a la política audiovisual, a partir de 2013, la Comisión Europea se está planteando la posibilidad de agrupar todos los programas de las industrias culturales, incluida la audiovisual, en un nuevo programa que se llamaría “Industrias creativas”. Este hecho deja en incertidumbre al programa MEDIA y a su internacionalización, porque de momento no se han detallado cómo sería la nueva estructura ni si se incluiría la posibilidad de la participación de terceros países.

En el escenario global, existen también dos elementos que pueden condicionar el futuro europeo. De una parte, en términos económicos, se ha producido un cambio de tornas: los países emergentes son ahora los motores de la economía mundial, mientras que la UE está en recesión. De otra, la decisión de la Asociación Económica Asia – Pacífico (APEC) de crear una zona de libre comercio tendrá sus efectos sobre las estrategias de los distintos actores internacionales, entre ellos, la Unión Europea¹⁴.

Conclusiones

La defensa de la Diversidad Cultural ha sido uno de los ejes de la acción exterior de la Unión Europea desde 2007. Las actuaciones comunitarias en este ámbito se han combinado en el marco de la política comercial y audiovisual. En ambos casos, se observa un elemento común: a la promoción y defensa de la Diversidad Cultural se le une siempre una voluntad de ampliar mercados para el audiovisual europeo. Es decir, la Diversidad Cultural se convierte en un instrumento para la política comercial. De hecho, la UE busca con esta estrategia consolidar su posición como actor relevante en el escenario global a través de una serie de alianzas bilaterales, que puedan contrarrestar la

¹⁴En noviembre de 2011, nueve países (EE.UU., Perú, Chile, Brunei, Malasia, Nueva Zelanda, Australia, Singapur y Vietnam) expresaron su intención de sumarse a Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP).

posición de EEUU o de algunos países emergentes en distintos escenarios multilaterales.

Esta estrategia europea, ahora con horizonte al año 2020, se enfrenta aún escenario incierto con respecto el futuro más cercano. Su consolidación depende de si la Unión sigue creyendo que a través de la Defensa de la Diversidad Cultural se pueden consolidar nuevas vías que favorezcan al comercio de la Unión. En definitiva, la clave se encuentra en dar prioridad a uno de los elementos del clásico binomio Economía – Cultura, o bien, en conseguir establecer un equilibrio entre ambos que permita seguir garantizando la importancia de la dimensión cultural en cualquier actuación comunitaria.

Bibliografía

Acheson, K. y Maule, C. J. (2004). Convention on Cultural Diversity, *Journal of Cultural Economics*, 28, 243-56.

Bernier, I. (2005). Tratados de comercio y diversidad cultural. En Negrón, B. (ed.) *Diversidad cultural. El valor de la diferencia* (63-78). Santiago de Chile: LOM – Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Recuperado el 10 de junio de 2010 de <http://seminariosencultura.files.wordpress.com/2009/09/libro-diversidad.pdf>

Cocq, E. (2011). *Trade in Motion Pictures Services: Towards a Services Trade Restrictiveness Index*, ponencia presentada en la reunión de expertos en servicios audiovisuales convocada por la OCDE, París (19-20 abril).

Bustamante, E. (coord.) (2011). *Las industrias creativas. Amenazas sobre la cultura digital*. Barcelona: Gedisa.

Comisión Europea. (2009a). *External Dimension of Audiovisual Policy (Staff Working Document)*, SEC (2009) 1033 final, 14/7/2009. Recuperado el 30 de julio de 2009 de http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/ext/external_swp.pdf

--- (2009b). *Proposal for a Decision Of The European Parliament And Of The Council establishing an audiovisual cooperation programme with professionals from third countries MEDIA Mundus (COM(2008) 892 final)*, 9 de enero. Recuperado el 1 de septiembre de 2009 de http://ec.europa.eu/information_society/media/docs/mundus/mundus_proposal_en.pdf

--- (2009c). *Media Mundus. Summary of the Impact Assessment*, SEC (2008) 3097 final, 9/1/09. Recuperado el 20 de junio de 2009 de http://ec.europa.eu/information_society/media/docs/mundus/mm_ria/en.pdf

--- (2009d). *Cinema: EU film support goes global*, IP/09/26, 9 enero. Recuperado el 20 de junio de 2009 de <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/26&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

--- (2008a). *Audiovisual Cooperation Programme "MEDIA MUNDUS". Summary of the results of the public consultation*. Recuperado el 20 de junio de 2009 de http://ec.europa.eu/information_society/media/docs/mundus/pc.pdf

--- (2008b). *Cannes Declaration / Declaration of European Audiovisual Affairs Ministers and of the European Commission member responsible for the Information Society and Media*, Europe Day at the Cannes Festival, 19 de mayo. Recuperado el 20 de junio de 2009 de http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/ext/cannes_2008_en.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2008). *Council Conclusions on the promotion of cultural diversity and intercultural dialogue in the external relations of the Union and its Member States*, 2905th Education, Youth and Culture Council meeting, 20 noviembre. Recuperado el 20 junio de 2009 de http://ec.europa.eu/culture/ourpolicydevelopment/doc/ICD_external_relations_en.doc.pdf

--- (2007). *Draft Council Resolution on a European agenda for culture - Adoption of the Resolution*, 14485/07, 31 de octubre. Recuperado el 20 de junio de 2009 de <http://www.cultureactioneurope.org/images/stories/advocatepdf/eucouncilresolutioneagendaforculture31.10.07en.pdf?e4b73c3745ac4bc374714928e835769b=163d48973a71d05dc42ea8e8bfeae4fc>

Craufurd Smith, R. (2007). The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Building a New Information and Communication Order, *International Journal of Communication*, 1, 24 – 55. Recuperado el 15 de noviembre de 2010 de (<http://www.ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/download/25/17>) .

Crusafon, C. (2010). Audiovisual europeo, diversidad cultural y mercado global: análisis de las actuaciones exteriores de la política audiovisual de la Unión Europea, *ÁMBITOS. Revista Internacional de Comunicación*, 19, 223-244.

--- (2009). Mercado vs Cultura: balance de la Comisión Barroso (2004 – 2009), *Estudos em Comunicaçao*, 6, 105 -123.

--- (2005). Los desafíos de la política audiovisual europea en la Europa de los 25, *Actas del III Congreso Panamericano*, CD-Rom. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

--- (1999). *El espacio audiovisual europeo. Análisis de la industria audiovisual y de las políticas europeas en la década de los 90*, tesis doctoral inédita. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

De Bens, E. (ed.) (2007). *Media between Culture and Commerce*. Londres: Intellect.

De Vinck, S. (2009). Europudding or Europaradise? A performing evaluation of the Eurimages co-production film fund, twenty years after its inception, *Communications*, 34, 257 – 287.

De Vinck, S. y Pauwels, C. (2008). Cultural diversity as the final outcome of EU policymaking in the audiovisual sector: a critical analysis. En Schneider, H. y Van den Bossche P. (eds.): *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective* (pp.263-316). Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia.

De Vinck, S., Biltreyst, D. y Pauwels, C. (2007). Our Policies Keep on Reinventing the Past: An Overview of EU Policy-Making in the Audiovisual Domain. En d'Haenens, L. y Saeys F. (eds.). *Western Broadcast Models. Structure, Conduct and Performance* (25-59). Berlín: Mouton de Gruyter.

Formentini, S. e IAPADRE, L. (2007). Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: The case of Audiovisual Services, *UNU-CRIS Working Papers*, W-2007/4, United Nations University, 1-25.

Frau-Meigs, D. (2008). The Right to Cultural Diversity: UNESCO's Role in the International Debate on the Circulation of Cultural Goods and Services and Their Influence on Cultural and Media Policies in Europe. En Fernández Alonso, I. y Moragas, M. (eds.) *Communication and Cultural Policies in Europe*. Barcelona: Generalitat de Catalunya (83 – 122). Bellaterra: INCOM - UAB.

Gobierno francés (2009). *For a New European Union External Cultural Strategy. Communication by France*. Recuperado el 1 de octubre de 2011 de http://www.coalitionfrancaise.org/eng/wp-content/uploads/2009/12/comm_fr_strat_culturelle_ext_eng.pdf

Gómez Bustos, L.(2007). The UNESCO convention on cultural diversity and the law of the World Trade Organisation: conflict or complementarity?, *Quaderns del CAC*, 27, 49 – 59. Recuperado el 7 de diciembre de 2010 de <http://www.cac.cat/web/recerca/quaderns/hemeroteca/detall.jsp?NDg%3D&Mw%3D%3D&Jyc%3D&MzE%3D>

Graber, C. B. (2011). *How Can Open Markets, Intellectual Property and the Protection of Cultural Diversity be Reconciled in a Digital Networked Environment?*, ponencia presentada en la reunion de expertos en servicios audiovisuales convocada por la OCDE, París (19-20 abril).

Henning, V. y Alpar, A. (2005). Public Aid Mechanisms in Feature Film Production: The EU MEDIA Plus Programme, *Media, Culture & Society*, 27 (2), 229 – 250.

Herold, A. (2004). EU Film Policy: Between Art and Commerce, *European Diversity and Autonomy Papers EDAP*, 3, 5-21.

Humphreys, P. (2010). How Deregulatory Has the European Union Really Been in the Audiovisual Sector, ponencia presentada en la Conferencia de la ICA 2010.

(2008a). The Principal Axes of the European Union's Audiovisual Policy. En Fernández Alonso, I. y Moragas, M. (eds). *Communication and Cultural Policies in Europe* (151 – 184). Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

---(2008b). EU Audiovisual Policy, Cultural Diversity and Future of Public Service Broadcasting". En Harrison, J. y Wessels, B. *Mediating Europe. New Media and the European Public Sphere* (cap. 8). London: Berghahn Books.

---(2003). Regulatory policy and national content. En Raboy, M. (ed.). *L'Avenir de la Réglementation de la Radiodiffusion* (177 – 207). Québec : Centre d'études sur les médias – Université Laval.

Jakubowicz, K. (2007). Media Governance Structures in Europe. En De Bens, E. (ed) *Media between Culture and Commerce* (197 – 223). Londres: Intellect.

Kanzler, M. y Lange, A. (2008). *The Place of Third Country Film and Audiovisual Works in European Markets*. Estrasburgo: European Audiovisual Observatory.

Karipinen, K. (2006). Media Diversity and the Politics of Criteria. Diversity assessment and Technocratisation of European Media Policy, *Nordicom Review*, 53-68.

Lévy – Hartmann, F. (2011). Une mesure de la diversité des marchés du film en salles et en vidéogrammes en France et en Europe, *Méthodes. Économie de la culture et de la Communications*, 2011 – 1,1-16.

Loisen, J. y De Ville, F. (2011). The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation : Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit ?, *International Journal of Communications*, 5, 254 – 271.

Marsh, S. y Mackenstein, H. (2005). *The International Relations of the European Union*. Essex: Pearson Education.

Observatorio Audiovisual Europeo (OAE). (2011). *Focus 2011. World Film Market Trends*. Estrasburgo: Marché du Film / OAE.

---(2010). *Focus 2010. World Film Market Trends*. Estrasburgo: Marché du Film / OAE.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2009): *Decision No 1041/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing an audiovisual cooperation programme with professionals from third countries (MEDIA Mundus)*, Official Journal of the European Union, L288/10, 4 de noviembre. Recuperado el 30 de octubre de 2009 de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:288:0010:0017:EN:PDF>

--- (2007): *Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del*

Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, Diario Oficial de la Unión Europea, L332/27, 18 de diciembre. Recuperado el 1 de septiembre de 2009 de <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:ES:PDF>)

--- (2006): *DECISIÓN No 1718/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de noviembre de 2006 relativa a la aplicación de un programa de apoyo al sector audiovisual europeo (MEDIA 2007)*, Diario Oficial de la Unión Europea, L327/12, 24 de noviembre. Recuperado el 1 de septiembre de 2009 de http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l_327/l_32720061124es00120029.pdf

Pauwels, C., Kalimo, H., Donders, K., Van Rompuy, B. (eds). (2009). *Rethinking European Media and Communications Policy*, Bruselas: Brussels University Press.

Sarikakis, K. (ed.) (2007): *Media and Cultural Policy in the European Union. European Studies - An Interdisciplinary Series in European Culture, History and Politics*, vol. 24. Amsterdam – Nueva York: Rodopi.

Slachevsky, P. (2005). Sentido e importancia de la Convención de la Diversidad Cultural. En Negrón, B. (ed.) *.Diversidad cultural. El valor de la diferencia* (55-61). Santiago de Chile: LOM – Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Recuperado el 15 de junio de 2010 de <http://seminariosencultura.files.wordpress.com/2009/09/libro-diversidad.pdf>

Terzis, G. (ed.) (2008). *European Media governance. The Brussels Dimension*, Bristol: Intellect.