

MÉXICO Y LA CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES DE LA UNESCO

FABIOLA RODRÍGUEZ BARBA

INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EXISTE UN CRECIENTE INTERÉS por la diversidad cultural; de hecho, la promoción y protección de la diversidad cultural se han convertido en una preocupación de la comunidad internacional, como se expresa en diversos documentos.¹ Su importancia radica en que en un mundo globalizado la diversidad cultural frecuentemente hace referencia al multiculturalismo y a la pluralidad cultural, al derecho a la diferencia y a las políticas culturales² que buscan proteger y respetar la diversidad y al mismo tiempo garantizar la interacción armónica entre las culturas.³ De tal suerte que en un periodo en que las fronteras son cada vez más permeables a las ideas, valores y mercados internacionales, la comunidad internacional hace esfuerzos por encontrar estrategias nuevas para mantener y fomentar

¹ Por ejemplo, el *Reporte mundial sobre cultura, creatividad y mercados*; el *Informe mundial sobre la cultura 2000. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*; el *Informe sobre el desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*; así como la adopción de la *Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural*, proclamada en noviembre de 2001; y la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO*, adoptada en 2005.

² De acuerdo con el artículo 4, apartado 6, de la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* (UNESCO, París, 20 de octubre de 2005), las políticas culturales se refieren a las “políticas y medidas relativas a la cultura, ya sean éstas locales, nacionales, regionales o internacionales, que están centradas en la cultura como tal, o cuya finalidad es ejercer un efecto directo en las expresiones culturales de las personas, grupos o sociedades, en particular la creación, producción, difusión y distribución de las actividades y los bienes y servicios culturales y el acceso a ellos”.

³ *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle. Commentaires et propositions*, París, UNESCO, 2003.

la expresión y la diversidad culturales. Si bien es cierto que la globalización conlleva riesgos, el desafío para muchos países es encontrar medidas que fomenten las expresiones culturales en el ámbito nacional.⁴ En el mundo interconectado de hoy, la confluencia de la liberalización del comercio, así como los avances tecnológicos ofrecen oportunidades, pero también retos para la promoción de la diversidad cultural.

Como resultado de diversos foros internacionales sobre diversidad cultural, se desprende de la necesidad de que los gobiernos encuentren una respuesta internacional eficaz que refleje las diversas posibilidades, preocupaciones y dificultades comunes, partiendo de la base de los compromisos internacionales en materia de cultura.⁵ Las prioridades sobre la diversidad cultural varían de un país a otro; no obstante, con el fin de elaborar un instrumento internacional sobre la diversidad cultural, los gobiernos fomentaron un amplio debate en la búsqueda del consenso sobre el alcance e importancia de la diversidad cultural y su papel fundamental para el desarrollo económico y social.

Este artículo trata sobre la importancia de la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO* como uno de los instrumentos fundadores del Derecho Internacional de la cultura. Nuestro propósito es subrayar la importancia de la *Convención* en el ámbito de la cultura como el primer texto en el panorama internacional que reconoce expresamente la naturaleza específica de los bienes y servicios culturales en tanto que portadores de valores y sentidos.⁶ Asimismo, se destaca el papel de México en el proceso de elaboración de la *Convención*. El trabajo desarrolla dos argumentos. Primero, la *Convención* viene a sumarse y a reforzar el orden internacional en materia cultural; y segundo, la pronta ratificación por parte de México testimonia el interés formal del gobierno mexicano por la protección de la diversidad cultural, aunque fuera fundamentalmente para impulsar una imagen acorde con la estrategia de políti-

⁴ Stanislas Makoroka, "Les pays en développement et le projet d'accord international sur la protection de la diversité des expressions culturelles", en Pierre Lemieux (ed.), *La diversité culturelle. Protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, 2006, pp. 151-175.

⁵ Véase Fabiola Rodríguez Barba, "La diversidad cultural como instrumento de política exterior: el caso de Canadá", tesis de maestría, México, Universidad de las Américas, 2003.

⁶ La *Convención* de 1972 relativa al patrimonio mundial cultural y natural así como la de 2003 sobre la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, constituyen uno de los pilares de la preservación y de la promoción de la diversidad. De hecho, las tres *Convenciones* sirven de marco para la acción de la UNESCO a favor de la defensa de la diversidad cultural. En su conjunto, éstas refuerzan la idea de que la diversidad cultural debe ser considerada "patrimonio común de la humanidad" y su defensa un "imperativo ético inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana".

ca exterior de Vicente Fox, que buscaba proyectar a nivel internacional la visión de que México se compromete con la defensa de la cultura y los derechos humanos.

El texto comprende tres partes. En la primera, se esboza el debate internacional sobre la diversidad cultural frente a la globalización. En este marco, la discusión central hace referencia a la preponderancia de la lógica económica y comercial sobre la lógica cultural y de identidad.⁷ En la dinámica de intensificación de las negociaciones comerciales regionales, los productos culturales no pueden ser percibidos más que como simples mercancías; no obstante, ellos representan la expresión de las identidades nacionales que los afirman. Por otro lado, ante el mundo globalizado la preservación de las expresiones culturales y las creaciones artísticas aparece cada vez más como uno de los mayores retos de la política internacional.⁸ En la segunda parte se examinará brevemente el proceso de negociación de la *Convención*, adoptada por unanimidad, con la excepción de dos países (Estados Unidos e Israel) en octubre de 2005. La *Convención* reafirma el derecho soberano de los Estados de conservar, adoptar y llevar a cabo las políticas culturales sobre su territorio.⁹ Al mismo tiempo, consagra el principio de igualdad de todas las culturas y reconoce que los bienes culturales son portadores de valores y sentidos, es decir de la identidad de los pueblos. En la tercera parte, exploramos los elementos esenciales de la posición mexicana frente a la elaboración de la *Convención*, así como algunas políticas que en el ámbito cultural se llevaron a cabo durante el gobierno de Fox.

I. EL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LA DIVERSIDAD CULTURAL FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

Desde hace algunas décadas se han multiplicado los intercambios económicos y con ello los conflictos comerciales que ponen en riesgo los derechos de los países a preservar su diversidad cultural. En el ámbito de la cultura,

⁷ Gilbert Gagné, "Une Convention internationale sur la diversité culturelle et le dilemme culture-commerce", en su libro *La diversité culturelle. Vers une convention internationale effective?*, Quebec, FIDES, 2005, pp. 37-62.

⁸ Según Bernard Wicht ("La diversité culturelle: le sens d'une idée", en Abdou Diouf et al., *Diversité culturelle et mondialisation*, París, Éditions Autrement, 2004, pp. 21-22), existen dos situaciones que pueden explicar dicho fenómeno: "En primer lugar, se trata de la transformación profunda de las sociedades, particularmente a través del fenómeno migratorio, el cual hace que las sociedades se vean cada vez más fragmentadas y multiculturales. En segundo lugar, la idea de la diversidad cultural reemplaza a la noción de excepción cultural, la cual es considerada como restrictiva y bastante proteccionista."

⁹ Artículo 1, *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*.

una inquietud creciente se manifiesta por el hecho de que la globalización parece amenazar no solamente la identidad del Estado, sino también la preservación de la diversidad. La globalización como fenómeno encuentra sus orígenes en la liberalización de los intercambios comerciales y en la emergencia de los mercados internacionales.¹⁰ Uno de los primeros efectos de la liberalización comercial es sin duda el aumento de la competencia creciente con los productos locales. Los países desarrollados buscan dotarse de ventajas al desarrollar nichos de mercado tecnológicos específicos.¹¹ Así, quedan de manifiesto las grandes disparidades de acceso a las redes de información y de comunicación, así como la falta de formación profesional para el empleo de las nuevas tecnologías, lo que acentúa la vulnerabilidad de las culturas. Frente a los efectos de la globalización que se traducen en la incompreensión o la desaparición de ciertas culturas, las políticas culturales son esenciales para la conservación del patrimonio y de la promoción de la diversidad cultural. Por otro lado, las políticas culturales son consideradas un “verdadero motor de la diversidad cultural, por lo tanto, deben crear las condiciones propicias para la producción y la difusión de bienes y servicios culturales diversos”.¹²

Luego de los diversos conflictos comerciales y las primeras decisiones tomadas por la OMC a través del mecanismo del órgano de solución de controversias, el debate sobre la coexistencia entre la diversidad cultural y las dinámicas homogeneizadoras de la globalización cobró relevancia a nivel internacional. Asimismo, el debate sobre el lugar de los productos culturales en los acuerdos internacionales de carácter comercial destaca el contraste entre dos visiones radicalmente opuestas. Por un lado, Estados Unidos que considera a las industrias culturales¹³ como productos de entretenimiento “*Entertainment*”, parecidos desde un punto de vista comercial a otros productos sometidos a las reglas de comercio internacional. Por otro lado, la visión de países como Canadá y Francia, que consideran los productos culturales como bienes portadores de valores, ideas y sentidos que definen la identidad cultural de una colectividad. Para estos últimos, los productos

¹⁰ Jean-Pierre Warnier, *La mondialisation de la culture*, Éditions La Découverte, París, 1999.

¹¹ Ivan Bernier, *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle: les enjeux pour le Québec*, Québec, Assemblée Nationale du Québec, 2000.

¹² Katérina Stenou, *L'UNESCO et la question de la diversité culturelle: bilan et stratégies 1946-2004*, París, Éditions UNESCO, 2004, p. 22.

¹³ Se entiende por industria cultural los bienes y servicios culturales que se producen, reproducen, conservan y difunden según criterios industriales y comerciales; es decir, que se producen en serie bajo una estrategia de tipo económico y no con la finalidad de alcanzar un desarrollo cultural. Véase Fabiola Rodríguez Barba, “La industria del libro en México y Canadá. Un estudio comparativo en el contexto del TLCAN”, tesis para obtener el grado de licenciada en Relaciones Internacionales, México, UNAM, 2001.

culturales son esenciales para su funcionamiento democrático y, en consecuencia, deben ser excluidos de los acuerdos internacionales de carácter comercial. De acuerdo con Ivan Bernier, estas dos visiones son válidas. La UNESCO tiene derecho, desde un punto de vista cultural, de preocuparse de las repercusiones de la globalización de la economía y de la liberalización de los intercambios comerciales sobre la preservación y el desarrollo de las expresiones culturales. De la misma forma, la OMC puede, desde un punto de vista comercial, preocuparse de las repercusiones de las medidas comprendidas en la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. Por lo tanto, la solución propuesta a este problema de gobernabilidad internacional “no podrá consistir en la simple afirmación de la preponderancia de la perspectiva comercial sobre la perspectiva cultural. Deberá por tanto encontrarse una solución que sea respetuosa a la vez de estas dos perspectivas”.¹⁴ Entre estas dos visiones se encuentra aquella en la que los Estados consideran que los productos culturales deben ser distinguidos de los otros productos y, al mismo tiempo, éstos deben ser excluidos de las reglas de comercio internacional.¹⁵

A partir de 1999 creció el interés de la UNESCO por el tema de la preservación de la diversidad cultural frente a las presiones ejercidas por la globalización y la liberalización de los intercambios comerciales. Ese mismo año publicó el documento *Cultura, comercio y globalización. Preguntas y respuestas*, seguido de un coloquio con el tema *La cultura: ¿una mercancía distinta a las otras? Cultura, mercado y globalización*, en el que se sugirió la implicación de la UNESCO en el debate sobre la diversidad cultural, así como su participación activa en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, varios coloquios internacionales y mesas redondas sobre el tema tuvieron lugar con el fin de confirmar el papel de la UNESCO en la puesta en marcha de un marco global para la promoción de la diversidad cultural. En este contexto, una de las cuestiones centrales en el seno de la Organización de las Naciones Unidas fue la noción de “diversidad cultural”. Su carácter ambiguo fue objeto de confusión, dado de que la expresión “diversidad cultural” es un concepto polisémico. De acuerdo con Naciones Unidas, la expresión se refiere a:

¹⁴ Ivan Bernier, “La négociation de la convention de l’UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles”, en Pierre Lemieux (ed.), *op. cit.*, p. 128.

¹⁵ Ivan Bernier y Dave Atkinson, “La mondialisation de l’économie et diversité culturelle: ‘Les arguments en faveur de la préservation de la diversité culturelle’”, documento de reflexión preparado para la 2ª Concertación Intergubernamental de la Francofonía, París, Agencia Intergubernamental de la Francofonía, 12 de diciembre de 2000; véase asimismo Ivan Bernier, “Diversité culturelle et réglementations internationales du commerce”, en *Rapport mondial sur la culture 2000. Diversité culturelle, conflit et pluralisme*, París, Éditions UNESCO, 2000.

La multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades. La diversidad cultural se manifiesta 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 de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados.¹⁶

La diversidad cultural es la afirmación de las identidades culturales específicas. No es simplemente un inventario de culturas desde la perspectiva de la economía global ni una simple reivindicación al derecho a la diferencia, sino la tentativa de hacer visibles las culturas y así defenderlas de toda tentativa de estandarización. Asimismo, la diversidad cultural no significa la yuxtaposición de culturas, sino el reconocimiento recíproco de la existencia de unas y otras.¹⁷ En este sentido, el objetivo de preservar la diversidad cultural es evitar la homogeneización del mundo.¹⁸

Igualmente, la noción de *diversidad* hace referencia a la pluralidad, a que el pluralismo cultural constituye la repuesta política al hecho mismo de la diversidad cultural, y a que “éste es indisociable de un contexto democrático”.¹⁹ Es así que la libertad de expresión, el pluralismo y el multilingüismo son garantes de la diversidad cultural.

Por otro lado, es pertinente notar que se observa una analogía entre *biodiversidad* y *diversidad cultural*. El paralelo entre ambas apareció por primera vez en el reporte de la UNESCO “Nuestra diversidad creadora”; y, ya en 1992, la Comisión Mundial para la Cultura y el Desarrollo señalaba la necesidad de hacer frente a los desafíos del desarrollo y a los esfuerzos para promover la diversidad cultural. Como lo explica Alfred Mondjanagni:

De la misma forma que la biodiversidad, es decir la inmensa variedad de formas de vida que se desarrollaron luego de millones de años, la diversidad cultural aparece como indispensable para la supervivencia de los ecosistemas naturales. Los “ecosistemas culturales” compuestos por un mosaico complejo de culturas con una cierta influencia, necesitan asimismo de la diversidad para preservar el patrimonio de generaciones futuras.²⁰

¹⁶ Artículo 4, *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*.

¹⁷ Bernard Wicht, “La diversité culturelle: le sens d’une idée”, *op. cit.*, pp. 21-22.

¹⁸ Élie Cohen, “Mondialisation et diversité culturelle”, en *Rapport mondial sur la culture 2000*, p. 71.

¹⁹ Katérina Stenou, *op. cit.*, p. 22.

²⁰ Alfred Mondjanagni, “Diversité culturelle et systèmes éducatifs”, en Abdou Diouf *et al.*, *op. cit.*, p. 99.

Por otro lado, los cambios tecnológicos, la concentración industrial, la creciente interdependencia económica, el comercio mundial de productos culturales y la ampliación del alcance de las obligaciones que engendran el comercio y la inversión están creando nuevos parámetros en materia de reglamentación así como incertidumbre sobre la forma en que los Estados pueden mantener sus políticas culturales. Las negociaciones comerciales pueden afectar áreas de las políticas culturales tales como los servicios, los derechos de propiedad intelectual, las subvenciones, las inversiones, la política sobre la competencia y el comercio electrónico. Es por ello que en el marco de la globalización, la capacidad de los países para elaborar y mantener sus políticas culturales se beneficiaría de la mayor cooperación y transparencia que un convenio vinculante ofrece.

II. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA *CONVENCIÓN*

Antecedentes

La necesidad de los Estados de contar con una política de relaciones culturales internacionales es un fenómeno relativamente reciente. La cultura entró en el campo de competencia de la UNESCO al final de la Segunda Guerra Mundial. La cultura dejó de ser vista como un tema de propaganda para convertirse en un sujeto de cooperación.²¹ En los años siguientes se observó un crecimiento acelerado de instituciones culturales y educativas a favor de la proyección de las culturas nacionales y de un acercamiento cultural internacional. Sin embargo, la noción de cultura “no es tan unánime entre los países miembros. Cada uno llega con el peso de su historia cultural”.²² En esa época, la cuestión cultural descansaba en los acuerdos bilaterales y no en las instancias internacionales de la cultura recientemente creadas. En los años noventa, dos reportes sentaron las bases de la diversidad cultural en el seno de la UNESCO. El primero, en noviembre de 1995, con el reporte *Nuestra diversidad creativa*, que preconizaba la “necesidad de contar con una nueva ética mundial sin la que ninguna solución a los inmensos problemas de la exclusión será realmente posible”.²³ Cinco

²¹ El mandato institucional de la UNESCO tiene como objetivo, de acuerdo con su Acta Constitutiva de noviembre de 1946: “asegurar la preservación y la promoción de la fecunda diversidad creativa de las culturas”, además de promoverlas y “facilitar la libre circulación de ideas por medio de la palabra y la imagen”.

²² Armand Mattelart, *Diversité culturelle et mondialisation*, París, La Découverte, 2005, p. 35.

²³ Ese documento junto con el *Plan de Acción* adoptado en 1998 por la Conferencia intergubernamental sobre las políticas culturales para el desarrollo, llevada a cabo en Estocolmo,

años después, la UNESCO publicó el *Informe mundial sobre la cultura 2000. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*. Los dos contribuyeron a bosquejar la arquitectura de una nueva filiación, “como respuesta a la triple complejidad introducida por la globalización en la definición misma del pluralismo cultural: la tensión entre migración y ciudadanía, la exacerbación de las estrategias de identidad y el reforzamiento de las tendencias preexistentes de la xenofobia”.²⁴ Por primera vez en la historia del Derecho Internacional, la cultura encuentra su lugar en la agenda política.²⁵ En marzo de 2003, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO dio a conocer el documento *Estudio preliminar de los aspectos técnicos y jurídicos relacionados a la conveniencia de elaborar un instrumento normativo sobre la diversidad cultural*. Dicho estudio evalúa los trabajos realizados en materia de diversidad cultural y da a conocer el corpus normativo internacional en vigor o en proceso de elaboración relativo a la diversidad cultural, al mismo tiempo que explora las pistas de reflexión en cuanto a la factibilidad, la naturaleza y la importancia de un nuevo instrumento sobre diversidad cultural. La cuestión de un instrumento normativo sobre diversidad cultural fue debatida en el seno de diversos organismos internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, así como en el de asociaciones internacionales de profesionales de la cultura, diversas instancias internacionales y de la sociedad civil. En el marco de la negociación de dicho instrumento jurídico, la Conferencia General de la UNESCO fue asignada para llevar a cabo las consultas con la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), así como la Organización Mundial sobre la Propiedad Intelectual (OMPI), con el fin de inscribir la *Convención* en una lógica de complementariedad en relación con otros instrumentos jurídicos internacionales.

Suecia, así como la *Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural* adoptada en 2001, señalan la importancia de dotar a la cultura de estrategias importantes de desarrollo nacional e internacional. Dichos documentos recomiendan la elaboración de políticas culturales destinadas a promover la diversidad cultural con el fin de lograr el pluralismo, el desarrollo sustentable y la paz. El objetivo es orientar la diversidad hacia un pluralismo constructivo al crear los mecanismos estatales y sociales destinados a promover una interacción armónica entre diversas culturas.

²⁴ Armand Mattelart, *op. cit.*, p. 97.

²⁵ De acuerdo con su carácter de organización normativa, la UNESCO ha elaborado diversos instrumentos jurídicos internacionales vinculantes, que contemplan los cuatro ámbitos esenciales de la diversidad creadora: el patrimonio cultural y natural, los bienes culturales muebles, el patrimonio cultural inmaterial y la creatividad contemporánea. La elección de la UNESCO se explica debido al interés de los Estados de contar con una norma propiamente cultural que contemple la diversidad cultural en el Derecho Internacional con el fin de reforzar sus posiciones en el marco de futuras negociaciones comerciales. Véase Gilbert Gagné, *op. cit.*

Asimismo, la Conferencia General de la UNESCO llevada a cabo en octubre de 2003 encomendó a su director general, Koichiro Matsuura, un reporte preliminar sobre la situación que debía ser reglamentada; el reporte estaría acompañado de un anteproyecto de convención internacional sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y de las expresiones artísticas.²⁶ Es en este contexto que la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de expresiones culturales*, bajo la égida de la UNESCO, fue aprobada el 20 de octubre de 2005; es decir, cuatro años después de la *Declaración universal sobre la diversidad cultural*, la cual fue adoptada a su vez en un ambiente muy particular, después de los eventos trágicos del 11 de septiembre de 2001. Su génesis fue relativamente corta si consideramos la complejidad de los debates que se produjeron en torno a la cuestión.²⁷

*La negociación*²⁸

El inicio de la negociación tuvo lugar después de que se adoptara la Resolución 32 C/34 durante la vigesimosegunda sesión de la Conferencia General

²⁶ Resolución 32 C/34, 32ª Conferencia General de la UNESCO, París, 29 de septiembre - 17 de octubre de 2003. Disponible en http://portal.unesco.org/culture/admin/file_download.php/Eng-Resolution32C34; y UNESCO, *Première réunion d'experts de catégorie VI sur l'avant-projet de convention concernant la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques*, reporte, París, CLT/CPD/2003-608/01, 20 de febrero de 2004, en http://www.unesco.org/culture/culturaldiversity/docs_pre_2007/clt_cpd_2003_608_01_fr_20022004.pdf

²⁷ El proyecto de instrumento internacional sobre la diversidad cultural se inscribe en el marco de tres instancias diferentes: 1) El Grupo de Consultas Sectoriales sobre el Comercio Exterior-Industrias Culturales (GCSE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio Exterior de Canadá, el cual contaba con una estrategia de negociación de un nuevo instrumento internacional sobre la diversidad cultural y el reconocimiento del papel desempeñado por las políticas culturales nacionales para asegurar la diversidad cultural; 2) la Red Internacional para la Diversidad Cultural (RIDC), una iniciativa canadiense que reagrupa el punto de vista de la sociedad civil en el debate sobre la diversidad cultural; y 3) el Grupo sobre la globalización, la diversidad cultural, incorporado a la Red Internacional de Políticas Culturales (RIPC), un organismo de carácter intergubernamental implicado activamente en la diversidad cultural.

²⁸ Las etapas más importantes de la negociación fueron: la Conferencia Intergubernamental de la UNESCO en Estocolmo, Suecia en 1998; el Primer Encuentro de Ministros llevado a cabo en Ottawa, Canadá en junio del mismo año; los Trabajos del Grupo de Consultas Sectoriales sobre el Comercio Exterior de las Industrias Culturales en 1999; la 31ª Sesión de la Conferencia General de la UNESCO en octubre de 2001; la 5ª Reunión de Ministros en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en octubre de 2002; el Encuentro de Estados miembros de la UNESCO en octubre de 2003; la Reunión Intergubernamental de la UNESCO en París, Francia, en septiembre de 2004; y la Reunión de la Red Internacional sobre la Política Cultural llevada a cabo en Shanghai, China, en octubre del mismo año.

de la UNESCO en París en octubre de 2003. De conformidad con dicha resolución y con los procedimientos en vigor para la elaboración y adopción de los instrumentos internacionales de la organización, su director general, Koichiro Matsuura, estableció un comité de 15 expertos multidisciplinarios con el propósito de que se llevara a cabo una reflexión preliminar que arrojará las recomendaciones relativas a la factibilidad de la elaboración de un anteproyecto de convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y de las expresiones artísticas. Solamente tres reuniones de expertos independientes bastaron para elaborar un texto detallado. Luego de dichas reuniones, Matsuura hizo llegar a los Estados miembros un reporte preliminar acompañado de un anteproyecto de convención en julio de 2004 con el fin de reunir sus observaciones. Por su parte, la UNESCO sostuvo a su vez reuniones con otros organismos internacionales, particularmente con la OMC y la OMPI, los cuales enviaron sus comentarios sobre el anteproyecto en noviembre de 2004. Las tres sesiones de la *Reunión Intergubernamental de Expertos* tuvieron lugar entre septiembre de 2004 y junio de 2005 con objeto de permitir a los representantes de los Estados miembros debatir para mejorar el texto elaborado por el grupo de expertos independientes.

Las reuniones intergubernamentales constituyeron la segunda etapa del proceso de elaboración de anteproyecto. Al cabo de tres sesiones, de las cuales la última tuvo lugar en junio de 2005, el texto final fue enviado a la Conferencia General de la UNESCO. En la negociación de la convención, los redactores intentaron mediar entre dos posiciones. La primera defendía el principio de Derecho Internacional sobre el tratamiento especial de bienes y servicios culturales, en tanto que “portadores de identidad, valores y sentidos”. La segunda, sostenida por Estados Unidos, Australia y Japón, consideraba el texto una expresión proteccionista. En medio, hubo argumentos de los Estados que expresan su preocupación por ver amenazada su cohesión social por el principio de la diversidad. Una vez superadas algunas desavenencias, se logró adoptar la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* en octubre de 2005. La férrea oposición de Estados Unidos,²⁹ así como sus diversos intentos de bloquear el proceso

²⁹ Según Ivan Bernier, a lo largo de la negociación Estados Unidos defendió que las preocupaciones culturales nunca debían imponerse sobre las comerciales, para lo que utilizó todos los medios de procedimiento a su alcance con el fin de hacer valer ese punto de vista. Durante todo el proceso y hasta su conclusión, presentó sus exigencias como “ineludibles y esenciales para el consenso”. Finalmente, consciente de que la mayoría de los Estados no apoyaban su posición, buscó todos los medios posibles para retardar las negociaciones. Véase Ivan Bernier, “La négociation de la convention de l’UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles”, en Pierre Lemieux (ed.), *op. cit.*, p. 117.

de adopción, finalmente fracasaron frente a la voluntad de la gran mayoría de Estados miembros de disponer lo más rápido posible de un instrumento internacional destinado a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, el cual colocaría a la cultura en el mismo nivel que otros instrumentos internacionales.

Adopción de la Convención

El 20 de octubre de 2005, la Conferencia General de la UNESCO aprobó la *Convención sobre la protección de la diversidad de expresiones culturales*, la cual forma parte de la normatividad de las convenciones a favor de la diversidad cultural en todas sus formas patrimoniales y contemporáneas.³⁰ El documento fue adoptado con 148 votos a favor, dos en contra (Estados Unidos e Israel) y cuatro abstenciones (Australia, Honduras, Nicaragua y Liberia). Su adopción representa una victoria histórica de la campaña internacional llevada a cabo desde hace varios años para preservar el derecho de los países de establecer sus políticas culturales. Por primera vez en Derecho Internacional aparece el principio que afirma que los productos culturales son diferentes de otros bienes y servicios; y que, en tanto que portadores de valores y sentidos, no pueden ser reducidos solamente a su dimensión comercial. De acuerdo con la UNESCO, una de las finalidades de la *Convención* consiste en “reunir en un mundo cada vez más interconectado, las condiciones necesarias para permitir a las expresiones culturales manifestarse en su rica diversidad creadora, de renovarse a través de los intercambios y las asociaciones, de ser accesibles a todos en beneficio de la humanidad entera”.³¹ Al hacerlo, la *Convención* establece una plataforma de cooperación cultural internacional, la cual se enfocaría a los países en desarrollo.

El texto de la *Convención* comprende 35 artículos repartidos en siete capítulos. En él se establecen los derechos y obligaciones de los Estados en materia de diversidad cultural en dos niveles: 1) a nivel interno, donde

³⁰ De acuerdo con su artículo 29, la *Convención* entraría en vigor tres meses después de la fecha de depósito del trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, pero sólo para los Estados o las organizaciones de integración económica regional que hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión en esa fecha o anteriormente. Para las demás partes, entrará en vigor tres meses después de efectuado el depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. El trigésimo instrumento fue depositado el 18 de diciembre de 2006, por lo que ésta entró en vigor el 18 de marzo de 2007.

³¹ http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.phpurl_id=11281&url_do=do_topic&url_section=201.html.

garantiza la capacidad de los Estados de mantener y desarrollar políticas a favor de la diversidad cultural, la libertad de elección de las medidas que se consideren apropiadas, espacio para los productos culturales nacionales, ayudas financieras, así como el papel de las instituciones de servicio público e industrias culturales independientes; 2) a nivel internacional, donde se ubican la cooperación cultural internacional, la promoción de la diversidad cultural en otros acuerdos multilaterales, el intercambio de información, el acceso a los productos culturales extranjeros y la ayuda para el desarrollo.

La *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales* consideraba en sus orígenes ser un instrumento internacional vinculante. En ese sentido, surgió el cuestionamiento sobre la elección de la UNESCO que consistía en la naturaleza esencialmente declaratoria de sus disposiciones e instrumentos. Un acuerdo bajo los auspicios de la OMC³² hubiera podido tener resultados concretos a través de disposiciones más desarrolladas y vinculantes, dada la naturaleza misma de dicho organismo, que cuenta con el *Memorando de entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*,³³ el cual fija las reglas del juego entre los Estados. Su órgano cuasi judicial es creador de una nueva fuente de derecho que autoriza a los Estados la sanción financiera, poder de sanción único en Derecho Internacional. Por el contrario, en relación a la UNESCO, la mayoría de los compromisos adquiridos son de “buena fe”, por lo que no conllevan un resultado preciso. Desde un punto de vista jurídico, son difícilmente vinculantes y exigen un seguimiento político de su puesta en marcha.³⁴ Si bien el texto afirma de manera explícita los derechos de los Estados, las obligaciones no son más que sugeridas. Hay en el texto un vocabulario ambiguo y muy vago en el que los Estados son invitados a “fomentar”, “promocionar”, “favorecer”, “esforzarse”, etc. Dichas formulaciones pretenden

³² Ivan Bernier señala que la hipótesis de incorporación a la OMC es interesante desde el punto de vista de la eficiencia pero al mismo tiempo su realización es complicada en la medida en la que se cuestionan las reglas jurídicas fundamentales (es decir la cláusula de la nación más favorecida, el tratamiento nacional, etc.) y se inscribe en un contexto de negociaciones comerciales en las que los intereses son confrontados a los intereses de otros desde una perspectiva estrictamente económica. Véase Ivan Bernier, *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle: les enjeux pour le Québec*.

³³ El mecanismo de solución de controversias funciona desde la firma del Tratado de Marrakech en 1994. En el marco de la OMC, es un sistema destinado a resolver los contenciosos comerciales entre las Partes. Asimismo, es un sistema de diversos niveles que comporta los procedimientos previos a la consulta, los cuales, si no se logra un acuerdo entre las partes, desembocan eventualmente en un Panel en el que las decisiones son vinculantes.

³⁴ Ivan Bernier, *La mise en œuvre et le suivi de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Perspectives d'action*. Québec, Ministerio de la Cultura y de Comunicaciones de Québec, 2006.

“no disuadir a los Estados menos ricos de adherirse a una convención que les imponga obligaciones a las que no puedan cumplir”.³⁵ Más aún, la *Convención* no define de manera precisa las medidas que los Estados pueden tomar, lo que les deja libre su elección. Por otro lado, encontramos solamente algunos ejemplos de posibles intervenciones como es el caso de las cuotas y los dispositivos a favor de los artistas, así como las medidas de apoyo a las industrias culturales nacionales con el fin de garantizar un acceso a los medios de producción, de difusión y de distribución. La acción de la UNESCO comprende dos ejes: el interés de los Estados miembros sobre los desafíos de la diversidad de las expresiones culturales y el desarrollo de la cooperación técnica con el fin de protegerlas y promoverlas. Su campo de acción será determinado en función de los objetivos, los medios y los métodos puestos en marcha.

En el seno de los Estados parte, la puesta en marcha de la *Convención* es responsabilidad de los jefes del Poder Ejecutivo. Tal como lo señala Bernier, existe la dificultad de que los gobernantes juzguen sus propias acciones, sobre todo cuando éstos disponen de un gran poder de discrecionalidad en la interpretación de la importancia de sus compromisos, como es en el caso de “los mejores esfuerzos”. No obstante, la posibilidad real de un seguimiento al interior de la estructura estatal encuentra su lugar en la medida de que existan mecanismos concernientes al ejercicio del poder legislativo a través de las comisiones y comités parlamentarios.³⁶ Asimismo, para que la puesta en marcha de la *Convención* resulte verdaderamente eficaz, se deberá reforzar la capacidad institucional y financiera de los países en desarrollo para elaborar y llevar a cabo políticas en apoyo de sus industrias culturales nacionales. Además, se deberá poner en marcha mecanismos con el fin de “confortar la voluntad política de los Estados de no renunciar al ejercicio de su derecho de establecer libremente sus propias políticas culturales”.³⁷

La *Convención* establece en su cláusula final una serie de mecanismos con el fin de garantizar la eficacia del nuevo instrumento. Entre ellos, una disposición no vinculante de solución de controversias que señala que: “en caso de diferendo entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación de la *Convención*, éstas buscarán la solución a través de la negociación”. Dicho mecanismo promueve una solución de común acuerdo a través de los buenos oficios o la mediación de un tercero. En última instancia, las partes podrán recurrir a la conciliación: “las Partes examinarán de buena fe la propuesta

³⁵ “Mondialisation et diversité culturelle”, *Les Dossiers de la Mondialisation*, núm. 6, abril de 2007, p. 2.

³⁶ Ivan Bernier, *La mise en œuvre et le suivi de la Convention de l'UNESCO*, p. 16.

³⁷ Robert Pilon, “La Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle entre en vigueur demain”, *Le Devoir*, Québec, 17-18 de marzo de 2007.

que formule la Comisión de Conciliación para solucionar la controversia”. En lo que respecta a los mecanismos de seguimiento, se contemplan dos órganos: la Conferencia de Partes, órgano plenario y supremo, y el Comité Intergubernamental, el cual se encargará de promover los objetivos de la *Convención* así como de fomentar y asegurar el seguimiento de su puesta en marcha. La primera sesión ordinaria de la Conferencia de Partes tuvo lugar en junio de 2007 en la sede de la UNESCO en París. Dicha reunión fue de particular importancia dado que la Conferencia de Partes adoptó el Reglamento Interior y se eligió a los veinticuatro miembros del Comité Intergubernamental.³⁸ Con el fin de favorecer la representación geográfica de todas las regiones y de conformidad con los acuerdos alcanzados durante la reunión, un buen número de puestos fueron reservados a los países en desarrollo. La UNESCO será el organismo encargado de facilitar la colecta, el análisis y la difusión de todas las informaciones, estadísticas y las mejores prácticas (*best practices*) relativas a la diversidad de las expresiones culturales.

III. MÉXICO Y LA *CONVENCIÓN*

La diversidad cultural mexicana radica en sus etnias, tradiciones y lenguas. México es un país multiétnico, multilingüe y pluricultural conformado por diferentes grupos cuyas tradiciones culturales son diversas, sus expresiones y sus formas de creación cultural son ricas y plurales.³⁹ Más aún, México considera la diversidad cultural como un aspecto fundamental de los procesos sociales e institucionales que caracterizan su identidad como nación; asimismo, considera que es a través de la política exterior que las culturas iberoamericanas deben intensificar sus flujos de intercambio con el fin de contar con una mejor comprensión y nivel de calidad de vida.⁴⁰ De acuerdo con cifras de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), México mantiene 61 acuerdos bilaterales en materia de intercambio cultural.⁴¹ En este contexto, México coincide con

³⁸ México fue electo miembro para el periodo 2007-2011 y forma parte del Grupo III junto con Brasil, Guatemala y Santa Lucía. Dicha elección “se enmarca en la estrategia del Gobierno Federal, en materia de candidaturas, puesta en marcha por la Cancillería, de acuerdo con las instrucciones del presidente Felipe Calderón”. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores de México, comunicado 162, martes 19 de junio de 2007, en http://www.sre.gob.mx/csocia/contenido/comunicados/2007/jun/cp_162.html

³⁹ Véase “La diversidad cultural de México. Los pueblos indígenas y sus 62 idiomas”, en <http://cdi.gob.mx/ini/mapadiversidad.html>

⁴⁰ <http://www.oei.es/cultura2/mexico/c4.htm#Legislación%20cultural>

⁴¹ *Id.*

otros países en la necesidad de contar con un instrumento relativo a la protección de la diversidad de los contenidos culturales y de las expresiones artísticas. El país ha sido anfitrión de diversos encuentros y reuniones informales en torno a la diversidad cultural. Uno de los más importantes fue la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, mejor conocida como *Mondiacult*, la cual tuvo lugar en México en 1982 y es considerada una pieza clave en la actividad llevada a cabo por la UNESCO en los años ochenta en el ámbito cultural. La *Declaración de México sobre políticas culturales* contiene una definición de la cultura y una explicación de su papel, al señalar la evolución de los conceptos desde la creación de la UNESCO.⁴² Dicha conferencia sirvió de base para el inicio de una serie de proyectos e iniciativas que condujeron a la proclamación en 1988 de la *Década mundial de la cultura* y más tarde en 1991, la creación de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO.

Otro encuentro importante, la Segunda Reunión Informal de la Red Internacional sobre las Políticas Culturales, se llevó a cabo en septiembre de 1999 en Oaxaca, México. Durante dicha reunión, los ministros de cultura señalaron que estaban conscientes de la responsabilidad de los gobiernos nacionales y locales en la protección y difusión de las creaciones culturales en el plan nacional e internacional. Además, reconocieron el derecho de los Estados y de los gobiernos para establecer libremente sus políticas culturales, así como la adopción de los medios e instrumentos necesarios para su puesta en marcha. Luego de la Segunda Reunión Interamericana de los Ministros y Altos Funcionarios Encargados de la Cultura de la OEA, llevada a cabo en México en agosto de 2004, los ministros y altos funcionarios gubernamentales encargados de las políticas culturales debatieron sobre los trabajos relativos al anteproyecto de *Convención* de la UNESCO.⁴³ Por otra parte, México fue uno de los países miembros de la comisión a cargo de las negociaciones con el director general de la UNESCO así como con los organismos internacionales con el fin de discutir sobre la viabilidad de un instrumento internacional sobre la diversidad cultural durante la Quinta Reunión anual de Ministros de la Red Internacional sobre Políticas Culturales, en octubre de 2002 en Sudáfrica. En dicha ocasión, se prepusieron grupos de trabajo encargados de realizar inventarios regionales sobre los instrumentos financieros y jurídicos a nivel nacional e internacional con el fin de apoyar el patrimonio inmaterial. México y Canadá dirigieron el equipo encargado de las industrias culturales.

⁴² *Declaración de México sobre las políticas culturales (Mondiacult 1982)*, México, en http://www.UNESCO.org/culture/laws/mexico/html_fr/page1.shtml

⁴³ Véase "Declaración de México", OEA/SRE. K/XXVII.2 REMIC-II/DEC.1/04, en <http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/CIDI01318F01.doc>

Por otro lado, los gobiernos de México y Francia hicieron causa común a favor de la diversidad cultural y adoptaron una *Declaración conjunta sobre la diversidad cultural* en 2004, en la que afirmaron su determinación por trabajar de manera conjunta con el objetivo de lograr la adopción de la *Convención*. Ambos gobiernos señalaron el respeto de los principios y la realización de objetivos tales como: el reconocimiento de la especificidad de la dualidad de los bienes y servicios culturales; el derecho de los Estados de elaborar y llevar a cabo políticas culturales y medidas de apoyo a favor de la diversidad cultural; la necesidad de contar con un instrumento jurídico vinculante y de una articulación apropiada con otros instrumentos internacionales; la necesidad de poder disponer de mecanismos de seguimiento eficaces así como de mecanismos de solución de controversias; y la importancia de la cooperación para el desarrollo en el ámbito cultural.⁴⁴

A lo largo de la negociación, el gobierno mexicano sostuvo una posición de consenso en torno al anteproyecto de la *Convención*. En septiembre de 2004, el Estado mexicano a través de Conaculta organizó en México un encuentro con los representantes de los diversos organismos de la sociedad civil, particularmente con el Comité Directivo de la Red Internacional para la Diversidad Cultural (RIDC), el representante de la Coalición Mexicana para la Diversidad Cultural, el secretario de la Comisión de Cultura del Senado mexicano, así como los representantes de Conaculta.⁴⁵ Las discusiones de la delegación mexicana giraron en torno a los puntos considerados sensibles, particularmente el artículo 20, que trata sobre las relaciones con otros instrumentos internacionales; el artículo 6, sobre el estatus del artista; y el artículo 17, sobre la cooperación internacional en casos de amenaza grave contra las expresiones culturales. La delegación mexicana, a través de Conaculta, solicitó el apoyo de la sociedad civil para las negociaciones con las agencias económicas y financieras gubernamentales. El tema principal del debate consistió en la existencia de dos opciones (A y B) incluidas en el artículo 20. Mientras que el secretario de Economía señalaba claramente su apoyo a la opción B, Conaculta se pronunciaba en favor de la opción A.⁴⁶ Las

⁴⁴ <http://www.mcc.gouv.qc.ca/diversiteculturelle/declarations/de04-11-22.htm>

⁴⁵ Rafael Segovia, "Le point de vue du Mexique sur l'avant-projet de la Convention de l'UNESCO", *Bulletin de l'INCD*, vol. 5, núm. 9, septiembre de 2004, en <http://www.incd.net/docs/Newsletter45S.htm>

⁴⁶ La opción A establecía que la "Convención deberá ser implementada exclusivamente y de manera armónica y compatible con los otros tratados internacionales, en particular, con los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio y los otros tratados internacionales en materia de comercio internacional". La opción B señalaba, por su parte, que México reconocía que la *Convención* no esté subordinada a otros tratados internacionales. De manera recíproca, otros tratados internacionales no estarán subordinados a la *Convención*.

dos posiciones del gobierno mexicano reflejan justamente el debate sobre la doble naturaleza de los productos culturales. Por un lado, está la visión economista en la que los productos culturales son sometidos a las reglas del comercio internacional; por otro, la visión culturalista en la que los productos culturales son considerados “bienes portadores de valores, de ideas y de sentido que definen la identidad cultural de una colectividad”. Al final, la posición mexicana relativizó la preponderancia de la perspectiva cultural sobre la perspectiva comercial.

Durante los trabajos y debates de la Cuarta Comisión de Cultura relativa a la *Convención* y en el marco de la trigésimotercera Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París en octubre de 2005, la delegación mexicana señaló que la diversidad cultural era una parte integrante del desarrollo y manifestó abiertamente su apoyo político con el fin de garantizar la diversidad cultural y el voto a favor del instrumento jurídico así como su deseo de que la adopción se realizara sin modificaciones al texto. La inquietud de los Estados miembros de guardar una cierta coherencia entre la *Convención* y otros instrumentos internacionales condujo a la inclusión de una disposición, el artículo 20, “Relaciones con otros instrumentos: potenciación mutua, complementariedad y no subordinación”, en donde se señala que: “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”.

En este contexto y en el marco de las gestiones para la ratificación del instrumento, el 7 de febrero de 2006 se hizo llegar el visto bueno de Conaculta, con la siguiente reserva, acordada por la Secretaría de Economía (SE):

1) La *Convención* deberá implementarse, exclusivamente, de manera armónica y compatible con otros tratados internacionales, especialmente con los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio y otros tratados internacionales en materia de comercio internacional.

2) En relación al párrafo primero del artículo 20, México reconoce que la *Convención* no estará subordinada a otros tratados internacionales. Igualmente, que otros tratados no estarán subordinados a la *Convención*.

3) El inciso *b* del artículo 20 no predeterminará la posición de México en futuras negociaciones de tratados internacionales.

El instrumento jurídico establece las medidas de protección de la diversidad de las expresiones culturales incluido sus contenidos, específicamente en los casos en los que las expresiones culturales puedan estar amenazadas de extinción o de graves alteraciones. Lo anterior reviste particular importancia para el caso mexicano, dado que por primera vez el país se encuentra en condiciones de conservar, salvaguardar y proyectar el patrimonio cultural con las medidas que el Estado mexicano considere pertinentes, sin ninguna

intervención o ingerencia externa y sobre todo con el apoyo jurídico de la UNESCO. Asimismo, la *Convención* abre una brecha al permitir a países que hayan renunciado a través de tratados bilaterales o multilaterales al derecho de soberanía en materia de política cultural de recuperar dicha soberanía, de conformidad con el artículo 2 de la *Convención*, relativo al principio de soberanía. Esto resulta particularmente importante debido a que varios países han firmado tratados bilaterales con Estados Unidos, país reconocido por su reticencia para ratificar diversas convenciones internacionales, particularmente la que nos ocupa. Por otro lado, la *Convención* hace un llamado al reconocimiento de la importancia de los derechos de propiedad intelectual.

Ratificación del gobierno mexicano

De conformidad con la primera fracción del artículo 89 de la *Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos*, el texto de la *Convención* fue enviado al Senado mexicano para su aprobación con la mencionada reserva y éste fue aprobado el 27 de abril de 2006, según consta en el decreto publicado por el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de junio del mismo año. El instrumento de ratificación fue signado por el titular del Ejecutivo Federal el 5 de junio de 2006 y depositado en la sede de la UNESCO en julio de 2006.⁴⁷ El país se convertía así en el tercer Estado en ratificar la *Convención*. En dicha ocasión, el director general de la UNESCO expresó su satisfacción y beneplácito de que México se hubiera “dotado de los medios para asegurar la protección de su rico patrimonio cultural, al haber ratificado el conjunto de siete convenciones de la UNESCO relativas a la protección de la diversidad cultural en todas sus formas”.⁴⁸

El documento aprobado por el gobierno mexicano señalaba la necesidad de incorporar a la cultura como un elemento estratégico de la política para el desarrollo. En ese sentido, la promoción de la cooperación internacional, particularmente en los países en desarrollo, es también un elemento clave para el instrumento jurídico. La *Convención* prevé medios concretos a

⁴⁷ Véase http://www.mcc.gouv.qc.ca/diversiteculturelle/ratification_convention/rc06-07-04.html

⁴⁸ Son: 1) la *Convención universal sobre el derecho de autor* de 1952; 2) la *Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado* de 1954; 3) la *Convención relativa a las medidas para la prohibición de la importación, exportación y transferencia de propiedad ilegal de bienes culturales* de 1970; 4) la *Convención relativa a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural* de 1972; 5) la *Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático* de 2001; 6) la *Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial* de 2003; 7) la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* de 2005.

disposición de las Partes. Por ejemplo, el artículo 18 contempla la creación del “Fondo Internacional para la Diversidad Cultural”. De conformidad con el Reglamento Financiero de la UNESCO, dicho fondo estará constituido por:

- a) las contribuciones voluntarias de las Partes;
- b) los recursos financieros que la Conferencia General de la UNESCO asigne a tal fin;
- c) las contribuciones, donaciones o legados que puedan hacer otros Estados, organismos y programas del Sistema de las Naciones Unidas, organizaciones regionales o internacionales, entidades públicas o privadas y particulares;
- d) todo interés devengado por los recursos del Fondo;
- e) el producto de las colectas y la recaudación de eventos organizados en beneficio del Fondo;
- f) todos los demás recursos autorizados por el reglamento del Fondo.

Un dato relevante es que aún no se conocen las acciones concretas del Fondo y a qué fines servirá éste. Según la UNESCO, son los países en desarrollo, así como aquellos que no cuentan con la capacidad de producción y difusión de sus expresiones culturales, los primeros beneficiarios. Diversas formas de ayuda son previstas por el instrumento jurídico; entre otras: ayuda pública al desarrollo, subvenciones, préstamos con bajas tasas de interés, así como tratamiento preferencial a los artistas y a otros profesionales de la cultura provenientes de los países en desarrollo.

Toda esta actividad desarrollada por México en el proceso que llevó a la elaboración y aprobación de la *Convención* tiene su contexto en el periodo del cambio político del país. Con el arribo de Vicente Fox a la presidencia de la república, que significó la alternancia política después de más de 70 años de gobiernos priístas, la política exterior tomó un nuevo impulso.⁴⁹ En particular con la promoción de una visión de un México democrático. Hasta ese momento, existía una visión negativa del país, ya que la hegemonía de un sólo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la vida política había generado la imagen de un país corrupto, sin libertades, ni democracia. (Por ejemplo, en 1992 la OEA hizo un llamado a reformar los estatutos de la organización para suspender a los Estados miembros con gobiernos no democráticos. México fue el único país que se opuso a tales

⁴⁹ Este impulso representa una nueva etapa del fin de un largo proceso, pues como bien señala Javier Treviño, la política exterior del país y los principios en lo que se basa han sufrido alteraciones desde los años ochenta. Véase Javier Treviño Rangel, “Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano”, *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 3, 2004, p. 512.

reformas.⁵⁰) Con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales de 2000, concluyó un periodo histórico de dominio priísta de más de siete décadas y México se sumaba “de golpe” al conjunto de países democráticos del continente. Es por ello que el titular del Ejecutivo eufóricamente declaraba: “Debemos salir al mundo a participar en todo lo que en él sucede. ¡Así nos guste o no nos guste! ¡Así sea favorable o no!, tenemos que ser un actor claro en la participación en el mundo entero”.⁵¹

El presidente Vicente Fox anunció su propósito de dar a conocer al país en el mundo como una nación democrática, con amplias libertades y con un amplio respeto por los derechos humanos. Así en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el gobierno de Fox enunció los objetivos estratégicos de su política exterior: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del sistema internacional; segundo, fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales con un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana mediante nuevos ejes de acción política; y quinto, apuntalar y encauzar los esfuerzos de promoción económica, comercial y cultural, y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.⁵² A esta tarea se abocó la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que bajo la conducción de Jorge Castañeda Gutman tuvo el firme propósito de proyectar al mundo una imagen de un México democrático, libre y moderno.⁵³ Esta visión reflejaría a una nación que había llevado a cabo una serie de importantes reformas económicas y políticas, y que con el nuevo gobierno refrendaba la vocación internacional del país al participar en los principales foros internacionales y en la toma de decisiones que impulsaba la nueva arquitectura internacional.⁵⁴

Esta misma vocación la renovó el presidente Fox en septiembre de 2001, durante su primer informe de gobierno, donde señaló que como consecuen-

⁵⁰ Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, 2001, p. 662.

⁵¹ *La Jornada*, 6 de enero de 2001.

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 60.

⁵³ Informe de Gestión del doctor Jorge G. Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores de México, del periodo del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001.

⁵⁴ Como bien señala Guadalupe González, la apertura del país se inició desde la década de los noventa, cuando México adoptó una política exterior menos orientada ideológicamente y más pragmática. Ello se debió a las presiones que imponían las economías cada vez más interconectadas así como al proceso de liberalización económica impulsado por el país. Guadalupe González González, art. cit., p. 638.

cia de los cambios ocurridos en México, es decir la alternancia política de 2000 y los nuevos retos que planteaba el sistema internacional, se establecerían cinco ejes de acción para alcanzar los objetivos en materia de política exterior. Entre ellos destacaba: “Proyectar al mundo el grado de madurez que han alcanzado nuestras instituciones democráticas y los avances que ha experimentado nuestra cultura política, reflejando la imagen de un México plural, transparente, seguro y culturalmente vibrante.” De ahí que el activismo internacional en el ámbito multilateral, en este caso ante la UNESCO, buscaba ser consecuente con la vocación aperturista del nuevo régimen.⁵⁵ Es decir, fue ese ambiente de cambio y renovación política lo que contribuyó a que el gobierno de Fox acelerara la negociación y ratificación de la *Convención*. Mostrarse como un país comprometido y participante de la nueva arquitectura institucional internacional⁵⁶ era un logro bien aquilatado por el gobierno mexicano en un contexto de amplia crítica a su política exterior en particular hacia América Latina por sus diferendos con Cuba, Venezuela y Bolivia.⁵⁷

En otro orden de ideas, y en relación con la problemática que aborda la *Convención*, cabe señalar que el reto más importante para México, así como para los otros países emergentes, es la consolidación de su rol a nivel internacional con el fin de promover el desarrollo social y económico, sin que éste vaya en detrimento de la diversidad de sus identidades culturales. El Estado mexicano no es ajeno a esta realidad por lo que ha incluido a la cultura en las prioridades de sus políticas públicas; por ejemplo, durante el gobierno del ex presidente Vicente Fox, se creó el *Programa Nacional de Cultura 2001-2006. La cultura en tus manos*. En dicho programa se especifica que la cultura es un derecho fundamental de los mexicanos y una prioridad del Plan Nacional de Desarrollo; y se establece la voluntad de hacer de la gestión cultural una responsabilidad compartida entre los diversos niveles de gobierno y de la sociedad civil, tomando en cuenta que la cultura es la fuente de los lazos de identidad y del sentimiento de pertenencia a través de los valores y orientaciones comunes y de las relaciones de confianza que la hacen posible y que

⁵⁵ Ejemplo de esta estrategia es la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La búsqueda tuvo éxito, pues México ocupó un asiento no permanente en el Consejo del 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre del 2003 y participó en las discusiones sobre la paz y la seguridad internacionales.

⁵⁶ Véase Luis Ernesto Derbez Bautista, “México ante un escenario mundial en transformación”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 70, 2004, pp. 13-26.

⁵⁷ Véanse, por ejemplo, Bibiana Gómez Muñoz, “La política exterior del gobierno de Vicente Fox hacia América Latina”, *El Cotidiano*, núm. 120, julio-agosto, 2003, pp. 37-44; Rafael Vázquez Flores y Roberto Domínguez, “México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela”, *Nueva Sociedad*, núm. 208, marzo-abril, 2007, pp. 25-38.

refuerzan la cohesión social. Asimismo, a través de Conaculta se instituyó la Campaña Nacional por la Diversidad Cultural de México. Dicha campaña inició en 2001 con el objetivo de favorecer el reconocimiento y valoración de las aportaciones de las diversas expresiones culturales para contribuir a la erradicación de la discriminación, marginación y exclusión de los pueblos indígenas, y al mismo tiempo, la promoción y el reconocimiento de la contribución de dichos pueblos al patrimonio oral e inmaterial de la humanidad. Bajo el eslogan “Es tiempo de reconocernos distintos y valorarnos”, la campaña buscaba responder a la diversidad cultural mexicana atendiendo a la promoción de acciones destinadas a la proyección cultural. Otra iniciativa fue la creación del Grupo de Coordinación Interinstitucional (GCI), que reunió a 13 instituciones de gobierno de la cultura, la educación, la salud y la justicia, así como a dos organismos internacionales que participaron activamente y de manera coordinada a través de la definición de estrategias comunes que propiciaron el fortalecimiento de las culturas, así como la relación equitativa entre ellas. Los trabajos del GCI establecieron tres ejes conceptuales: la cultura, la diversidad y la interculturalidad. Las actividades del organismo comenzaron en 2004 con la celebración de las Jornadas por la Diversidad Cultural.

Asimismo, se creó un Diplomado en Educación Intercultural y Bilingüe, así como un Seminario de Políticas Lingüísticas; se produjo material de difusión, como el CD interactivo “La diversidad natural y cultural de México”, una radionovela bilingüe en maya y en español, tres mapas sobre la diversidad cultural mexicana y el arte popular mexicano, el libro *Nuestras lenguas*; se emitieron billetes de lotería conmemorativos de la Campaña y diversos concursos y exposiciones de fotografía. En mayo de 2005, las representaciones diplomáticas de la UNESCO en México y en Costa Rica organizaron en colaboración con Conaculta, la Jornada México-Centroamérica por la Diversidad Cultural. Su principal objetivo era la promoción de la toma de conciencia de la sociedad civil y de las instituciones públicas a favor de la diversidad cultural con el fin de “mantener la paz y la convivencia pacífica entre las culturas y civilizaciones que cohabitan bajo el mismo techo, es decir el pluralismo cultural”.⁵⁸ Por otro lado, se contempló proclamar 2008, “Año de la Diversidad Cultural en México”.

No obstante lo anterior, y a pesar de los esfuerzos realizados en el ámbito de la cultura por el gobierno mexicano, para que los objetivos de la *Convención* sean realmente factibles, el gobierno mexicano deberá tomar en cuenta algunas situaciones particulares. En primer lugar, a pesar de la alternancia política que vivió México en el año 2000, el cambio de régimen político no

⁵⁸ <http://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/diversidad.html>

ha producido cambios significativos en la conducción de la política cultural mexicana.⁵⁹ En particular nos referimos a la ausencia de una política de Estado ya que las estrategias continúan siendo sexenales. Pero aún más importante es el hecho de que, el espacio de definición y de puesta en marcha de las políticas culturales es frecuentemente escenario de tensiones y sobre todo de la incapacidad del Estado mexicano de hacer frente a dicha problemática a través de una reestructuración sustancial.⁶⁰ Se observan conflictos entre los diversos agentes sociales y los responsables de la política cultural. Sin duda, dichas confrontaciones se derivan de un entorno cultural complejo y delicado que caracteriza a la gestión cultural mexicana. Asimismo, las condiciones estructurales de marginación, una burocracia creciente en los sectores culturales, la falta de coordinación entre las diversas instancias de gobierno, así como una agenda pública mediatizada, son algunos de los factores que han contribuido al debilitamiento de los fallidos intentos de reforma y fomento a las políticas culturales mexicanas. En dicho contexto, la respuesta del Estado mexicano no ha sido siempre clara, oportuna y eficaz. Al contrario, se observa una cierta ambigüedad, contradicciones y paradojas en el discurso y en las acciones gubernamentales. La agenda cultural del gobierno mexicano no ha estado siempre “abierta” y frecuentemente las comunidades de artistas, intelectuales, creadores y ciudadanos en general han sido excluidas del proceso de elaboración y toma de decisiones, por lo que existe un ambiente de desconfianza, incertidumbre y malestar. A pesar de los esfuerzos y de las numerosas iniciativas del gobierno mexicano, la diversidad cultural mexicana enfrenta diversos retos particulares. Por ejemplo, las industrias culturales, la industria editorial, cinematográfica y audiovisual, multimedia, las cuales son consideradas como las más desarrolladas, consolidadas e institucionalizadas con respecto a otros países en desarrollo, se encuentran en clara desventaja no solamente desde el punto de vista de la concurrencia internacional de bienes y servicios culturales, sino también al interior de los mercados nacionales.⁶¹ Dichos sectores

⁵⁹ Véase Eduardo Nivón Bolán (coord.), *Políticas culturales en México: 2006-2020. Hacia un plan estratégico de desarrollo cultural*, México, Universidad de Guadalajara / Miguel Ángel Porrúa, 2006.

⁶⁰ Cecilia Cervantes Barba, “Política de comunicación y política cultural en México (2000-2005)”, en <http://www.portalcomunicacion.com/both/opc/ceciliacervantes.pdf>

⁶¹ De acuerdo con la *Coalición Mexicana para la Diversidad Cultural*, la producción cinematográfica mexicana ha disminuido en 72% debido a la inversión de los productos estadounidenses en el mercado nacional. Durante el periodo 2000-2004 se produjeron únicamente 102 películas. En 2004 se proyectaron 280 cintas en las salas de cine mexicanas, de las cuales 166 fueron estadounidenses y controlaron 2500 de las 3000 pantallas existentes, mismas que atrajeron a 150 millones de espectadores. Como resultado se dio el cierre de varias compañías de producción y con ello el desempleo aunado a la baja en las exportaciones de cintas

enfrentan la competencia de conglomerados internacionales que poseen los recursos financieros y tecnológicos, con costos de producción inferiores y con estímulos fiscales por parte de los gobiernos como lo demuestran los casos de Estados Unidos, así como de Francia y Canadá, que cuentan con una industria audiovisual fuerte y subsidiada por el Estado.

En ese sentido, la *Convención* es importante porque refrenda el derecho de México de contar con sus propias políticas culturales que promuevan y protejan la diversidad cultural.

CONCLUSIONES

La diversidad cultural se ha convertido en un concepto importante y ha adquirido un lugar fundamental en el mundo globalizado. Esto es el reflejo positivo de un objetivo social; es decir: la valorización y protección de las culturas frente al peligro de la homogeneización y asegurar el derecho de los individuos y de los grupos de crear, difundir y tener acceso a bienes y servicios culturales diversos, al mismo tiempo que evitar que la protección de la diversidad sea en detrimento de la apertura hacia otras culturas. En este contexto, la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* es un instrumento jurídico que busca ofrecer a los gobiernos una herramienta útil para la protección de las identidades culturales nacionales frente a la amenaza de la globalización. Además, dicho instrumento es un precedente importante en Derecho Internacional, el cual trata de forma específica los bienes y servicios culturales en su doble naturaleza; es decir, no solamente como bienes de consumo, sino como portadores de identidad y valores.

La *Convención* cuenta con tres objetivos fundamentales: el reconocimiento de que los bienes y servicios culturales no deben ser considerados como simples mercancías; la elaboración de políticas culturales para apoyar toda forma de creación artística y cultural; y el impulso a la cooperación internacional a favor de la diversidad cultural sobre todo en los países en desarrollo. En el caso de los países en desarrollo que cuentan con fuertes industrias culturales, se trata de poner en marcha un marco de cooperación internacional, particularmente a través del financiamiento de proyectos, de la transferencia de conocimientos o de las coproducciones. En

mexicanas. En dicho contexto, los cineastas reclamaron una revisión del TLCAN, pues consideraban que Estados Unidos ejerce una fuerte presión sobre los gobiernos. Véase Miguel Necochea, "Efectos del TLCAN. Creadores 'manitos' con los brazos cruzados", en <http://www.mcc.gouv.qc.ca/diversite-culturelle/publications-etudes/pe05-05-27.htm>

este contexto, la *Convención* resulta muy positiva para los países en desarrollo, particularmente para México, que al mismo tiempo se proyecta como una potencia cultural. Es por ello que el país necesita una política de Estado (incluyente, participativa y democrática) y no simplemente una política sexenal. Además el país aún no cuenta con instrumentos que permitan medir el impacto, la eficacia y la rentabilidad de las políticas culturales mexicanas, a pesar de las diversas tentativas del gobierno mexicano, particularmente, la creación del Sistema de Información Cultural de Conaculta. Por tal razón, la aplicación de la *Convención* dependerá en gran medida de algo más que de la voluntad política y de las buenas intenciones del gobierno. No obstante, la *Convención* representa una esperanza para los países en desarrollo que cuentan con una riqueza cultural considerable, pues les refrenda el derecho soberano de proteger sus políticas culturales. Sin embargo, no queda claro cómo podrían estos países defender dichas políticas cuando carecen de una infraestructura que les permita hacerlo y sobre todo cuando enfrentan problemas de pobreza, marginación, inseguridad y sobre todo desigualdad frente a los países desarrollados.