

---

## España y la Convención sobre Diversidad Cultural: consecuencias de su ratificación para las políticas de comunicación y cultura<sup>1</sup>

### Spain and the Convention On Cultural Diversity: Consequences of Its Ratification for Communication and Cultural Policies

---

**María Trinidad García Leiva**  
Universidad Carlos III de Madrid

---

*La adopción de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, en la 33ª Conferencia General de la UNESCO en 2005, fue apoyada por España, que ratificó el texto en octubre de 2006. Este texto describe y analiza el impacto que ha tenido tal ratificación en la definición de la política cultural y comunicativa española, en general, y la puesta en marcha de acciones, iniciativas y programas relevantes para el sector audiovisual, en particular. Se considera la valoración oficial que ha hecho el Gobierno al respecto para contrastarla con los resultados de un trabajo de campo basado en una revisión crítica, documental y bibliográfica, que detecta las consecuencias políticas y normativas de la adopción de la Convención. Se concluye que, más allá de la retórica oficial, tales consecuencias sólo pueden verificarse parcialmente*

*The adoption of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions at the General Conference of the UNESCO's 33rd session, in 2005, was supported by Spain who ratified it October 2006. The objective of this article is to describe and analyze the impact that such ratification has had in the definition of the Spanish cultural and communicative policy in general and in the implementation of initiatives and programs for the audiovisual sector in particular. To do so the official evaluation of these by the Government is taken into consideration to be compared with the results of fieldwork —based on a bibliographical and archival review and a detailed critical study of different decisions and working and information documents— that aims to detect the political and legal consequences of the adoption of the Convention. It is concluded that,*

en el plano legal y en relación con la cooperación cultural internacional.

**Palabras clave:** diversidad cultural, política pública, audiovisual, cooperación al desarrollo, UNESCO.

*beyond official discourse, such consequences can only be partially verified in legal terms and in relation to international cultural cooperation.*

**Key words:** cultural diversity, public policy, audiovisual, cooperation, UNESCO.

La adopción de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales (en adelante “la Convención”; UNESCO, 2005), en la 33ª Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 2005, fue apoyada por España, que ratificó el texto en octubre de 2006.<sup>2</sup> Y si bien esto supuso un claro compromiso con su cumplimiento, al menos en el plano jurídico, queda pendiente demostrar su impacto real en el ámbito de las políticas públicas.

Este texto intenta responder a la pregunta de si, a partir de la ratificación de la Convención, España ha protegido y promovido la diversidad de las expresiones audiovisuales mediante la definición e implementación de políticas en sintonía con los objetivos del tratado. Es decir, si se han tomado y/o redefinido medidas para mantener y/o desarrollar la existencia de un conjunto más amplio y diverso de manifestaciones culturales, materializadas, especialmente, en bienes y servicios. Entre dichas medidas, que conforman lo que Grant y Wood (2004) denominan “caja de herramientas culturales” (*cultural tool kit*), se incluyen, por ejemplo: la institución del servicio público de radiotelevisión, la imposición de cuotas u obligaciones de programación de contenidos, el requerimiento de inversión en creación local de contenidos, la aplicación de normas sobre la propiedad de los medios de comunicación, el uso de la política de competencia para apoyar la producción independiente, el apoyo a la creación o distribución a través de subsidios o incentivos fiscales y las iniciativas de cooperación cultural internacional. El uso de estas herramientas puede detectarse ampliamente en países de todo el mundo (Grant, 2011; Gibbons y Humphreys, 2013).

En otras palabras, el objetivo es describir y analizar el impacto que ha tenido la ratificación de la Convención en la definición de la política cultural y comunicativa, en general, y la puesta en marcha de acciones, iniciativas y programas relevantes para el sector audiovisual, en particular. Justifican esta labor no sólo el hecho de que atender, incorporar o defender la “diversidad” ha acabado convirtiéndose en uno de los nuevos lugares comunes de la formulación de políticas, sino también la idea de que el audiovisual es un ámbito insoslayable de materialización del derecho a la diversidad cultural. De modo que como los mercados no regulados no existen (Smiers, 2006), la aplicación exclusiva de las reglas del

mercado al audiovisual amenaza la diversidad cultural al hacer peligrar, por ejemplo, aquellas expresiones no mercantiles o “no rentables”. Consecuentemente, su efectiva protección y promoción deben enmarcarse en la implementación de políticas apropiadas que, se sostiene aquí, deben tener como referencia última la democratización cultural y comunicativa.

Así, desde un punto de vista metodológico, el establecimiento del impacto que ha tenido para la política cultural y comunicativa española ratificar la Convención se presenta en función de las consecuencias políticas y normativas que de ello emanan. Tales consecuencias se han detectado a partir de una revisión crítica, documental y bibliográfica que rastrea el impacto de la Convención fundamentalmente en el plano estatal y oficial de la definición de políticas.

En tanto la firma de la Convención en París en 2005, así como su contenido, remiten a la órbita de actuación de los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y de Cultura (hoy Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, MECD), es a las actuaciones de estos organismos a las que se presta especial atención. El foco principal del análisis es, pues, la actuación del Estado central a partir de las políticas de cultura y comunicación emanadas del MAEC y MECD. Asimismo, en la medida que se justifica, se recogen las actuaciones de comunidades autónomas especialmente activas (como Cataluña) y de la sociedad civil.

En relación con el foco de atención del análisis cabe realizar un par de precisiones. En primer lugar, si bien es cierto que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR), a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI), tiene algunas competencias en materia de promoción de la industria audiovisual,<sup>3</sup> son el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) y el MECD quienes lideran las estrategias para fomentar la industria audiovisual en España (Villaroya y Ateca-Amestoy, 2013). Así, no se tienen en cuenta las acciones de la SETSI considerando tanto el origen de los planes estratégicos y de fomento de la cultura elaborados durante el periodo estudiado (MCU, 2011; MAEC y MCU, 2011; Secretaría de Estado de Cultura, 2012), como el contenido de las iniciativas promovidas por el MINETUR. Al respecto, la formulación de políticas de promoción de la sociedad de la información bajo la órbita de este Ministerio sólo alude a los contenidos digitales desde una óptica empresarial y técnica. Los sucesivos planes Avanza (2006-2010 y 2011-2015) y la Agenda Digital para España (2013) persiguen fomentar unos contenidos digitales nunca definidos y vinculados fundamentalmente al crecimiento, la competitividad y la internacionalización de las empresas españolas, sin invocar la Convención y sus principios.

En segundo lugar, habida cuenta de que la Convención asigna especial importancia a la participación de la sociedad civil en la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (Artículo 11), el texto se interesa por sus actuaciones y la repercusión de las mismas en las políticas oficiales. Esta investigación considera en su rastreo las iniciativas de organismos, instituciones y organizaciones del campo de la comunicación y la cultura, de perfil público y/o privado, sin ánimo de lucro, con alcance estatal y proyección internacional, y especial foco en las políticas culturales y la cooperación cultural. Sólo se mencionan los hallazgos relevantes.

Finalmente, desde un punto de vista temporal, el periodo de análisis fundamental se establece a partir de la entrada en vigor de la Convención en el Estado español, aunque los años 2005-2007 son tenidos en cuenta como antecedentes obligados. A pesar de que este recorte coincide a grandes rasgos con el segundo mandato de Rodríguez Zapatero (VIII Legislatura 2004-2007, IX Legislatura 2008-2011) y el Gobierno Rajoy (desde diciembre 2011), el análisis no se presenta siguiendo la lógica de los ciclos políticos formales. Dado que se detectan tanto rupturas como continuidades, de forma alternativa se pretende poner de manifiesto la importancia e incidencia de los relevos políticos en las iniciativas destinadas a la comunicación y la cultura a través del contrapunto efectuado entre la formulación de las mismas y su implementación a lo largo del periodo considerado.

Así, tras una referencia a la Convención y su mandato, se considera la valoración que el propio Estado español ha hecho de su implementación para, a continuación, contrastarla con los resultados del trabajo de campo. Se concluye que, más allá de la retórica oficial, las consecuencias de la ratificación de la Convención por parte de España para su política cultural y comunicativa, en general, y para el sector audiovisual, en particular, sólo pueden verificarse en el plano legal y en relación con la cooperación cultural internacional, ya que no es posible establecer una clara conexión en lo que a otro tipo de acciones respecta. En otras palabras: no existe evidencia suficiente para afirmar que la Convención ha tenido impacto concreto en el diseño de la “caja de herramientas culturales” española.

## LA UNESCO Y LA CONVENCIÓN

La UNESCO, agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas creada al final de la Segunda Guerra Mundial, tiene por misión contribuir a la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el fomento del desarrollo sostenible y el diálogo intercultural mediante la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información. Sus principales órganos de gobierno son la Conferencia General y el Consejo Ejecutivo, los cuales delegan la gestión operativa en una Dirección General. La UNESCO desarrolla sus actividades a partir de la planificación que aprueba la Conferencia General. El documento *Programa y presupuesto 2014-2017* (UNESCO, 2014b) define las actividades y resultados esperados a corto plazo al trasladar, en líneas de acción concretas y programas, los objetivos estratégicos y directrices políticas acordados para el periodo 2014-2021 en el documento *Estrategia a medio plazo* (UNESCO, 2014a).

Así, los Programas/Sectores definidos para la actuación de la UNESCO son: Educación, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Humanas, Cultura y Comunicación e Información. Cada uno de estos Sectores es coordinado por una Subdirección General. El sector Comunicación e Información queda compuesto por la División Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios de Comunicación, la División Sociedades del Conocimiento y las Secretarías del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación y del Programa Información para Todos. Entre los temas de los que se ocupa este sector se encuentra el del acceso al conocimiento, el cual incluye la problemática de la diversidad lingüística y

el pluralismo en internet. Por su lado, el sector Cultura está compuesto por la División Programas temáticos para la diversidad, el desarrollo y el diálogo, y por la División Expresiones culturales y del patrimonio. Esta última, integrada por la Sección diversidad de las expresiones culturales, es la encargada de la implementación de los instrumentos normativos culturales.

Precisamente, las múltiples actuaciones de la UNESCO en el campo de la comunicación y la cultura han dado lugar a numerosos tratados internacionales. El último en ser aprobado, que afecta a estos ámbitos, es la *Convención* (UNESCO, 2005), cuyo texto se adoptó el 20 de octubre de 2005 gracias a los votos favorables de 148 miembros de la UNESCO, a pesar de la oposición frontal de Estados Unidos, secundado por Israel. Este acuerdo internacional jurídicamente vinculante para los países adherentes entró en vigor el 18 de marzo de 2007, tres meses después de que al menos 30 países lo ratificaran. A julio de 2014 lo habían hecho 133 Estados y la Comunidad Europea. Los órganos de gobierno de la Convención son la Conferencia de las Partes, que se reúne cada dos años y es su órgano supremo y plenario, y el Comité Intergubernamental, que ejecuta las orientaciones establecidas por la Conferencia y celebra una reunión anual. Estos órganos están secundados por la Secretaría de la Convención, creada especialmente para coadyuvar en la aplicación de sus decisiones.

El discurso y la preocupación sobre la diversidad cultural en el seno de la UNESCO son, sin embargo, más antiguos. En la actualidad la concepción de diversidad cultural que existe en la organización descansa en una definición amplia de cultura, la cual ha evolucionado asignando a su vez distintos sentidos al binomio diversidad cultural. Es posible distinguir una sucesión cronológica de cinco fases en la evolución de este concepto, entre 1946 y 2007 (Stenou, 2007): con todas las reservas del caso, y generalizando a partir de los elementos y términos que han ido generando consenso en los debates, las fases de la evolución de la noción de diversidad en la UNESCO pueden presentarse bajo los titulares de cultura y conocimiento, cultura y política, cultura y desarrollo, cultura y democracia, y cultura y globalización.

A la luz de esta evolución deben comprenderse iniciativas como la de la Convención, así como sus antecedentes y conexiones con el conocido como debate sobre la excepción cultural (Frau-Meigs, 2002; Mattelart, 2005; Prieto, 2005; Grant, 2011; Petit, 2012; Albornoz, 2013). Lo importante a destacar, en cualquier caso, es que el término *diversidad cultural* es un concepto político que ha cobijado distintos significados y que no es unívoco, puesto que en cierta forma da cuenta de muchas otras nociones que describen uno o varios aspectos de los que encierra una concepción amplia de la diversidad cultural (multiculturalismo, pluralismo, interculturalismo...).

En cualquier caso, es posible distinguir dos aproximaciones dominantes a este concepto (Obuljen, 2006). La primera se centra fundamentalmente en asuntos relacionados con la diversidad cultural al interior de las sociedades. Sus mimbres son los derechos humanos y la promoción de la democracia cultural con la participación igualitaria de minorías y colectivos. La segunda aproximación refiere a la diversidad cultural entre estados, sociedades y/o culturas. En este sentido, representa la necesidad de un intercambio equilibrado de bienes

y servicios culturales a escala internacional. Esta perspectiva está caracterizada por el desarrollo de los vínculos entre cultura y comercio y por la capacidad de los estados de intervenir en los mercados culturales con el objeto de apoyar la producción cultural propia.

Ambas aproximaciones han guiado las dos principales visiones que dieron lugar al debate y posterior aprobación de un instrumento jurídico internacional a favor de la diversidad cultural. De modo que mientras que algunos países vieron en la Convención un hito más en la larga batalla por la promoción del desarrollo cultural y el diálogo intercultural, otros apoyaron su existencia como contrapeso a la liberalización total de los intercambios de mercancías culturales (Obuljen, 2006: 19). Estas corrientes diferentes, aunadas de forma inteligente por la UNESCO, se reflejan en la Convención, que recoge tanto un sentido amplio como restringido de la diversidad cultural (Barreiro, 2011), ya que si bien su objetivo último es proteger y promover la diversidad cultural creada y transmitida a través de las actividades, bienes y servicios culturales (las llamadas expresiones culturales), su fundamento primero es el de una concepción antropológica de la cultura como derecho humano.

Estas consideraciones son esenciales para comprender el contenido de la Convención. Dejando de lado la mera reproducción de su articulado, es importante reseñar que entre sus objetivos se encuentran:

- Fomentar el diálogo entre culturas y la interculturalidad a fin de garantizar intercambios culturales más amplios y equilibrados en pro de una cultura de paz.
- Promover el respeto de la diversidad de las expresiones culturales y hacer cobrar conciencia de su valor en el plano local, nacional e internacional.
- Reafirmar la importancia del vínculo existente entre la cultura y el desarrollo.
- Reconocer la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales en su calidad de portadores de identidad, valores y significado.
- Reiterar los derechos soberanos de los estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios.
- Fortalecer la cooperación y solidaridad internacionales en un espíritu de colaboración, a fin de reforzar, en particular, las capacidades de los países en desarrollo.

## EL DISCURSO OFICIAL

La Convención prevé que, una vez transcurridos los primeros cuatro años de su aplicación, los países signatarios envíen a la UNESCO un informe sobre el conjunto de las iniciativas por ellos puestas en marcha a favor de la diversidad. El informe español presentado en 2012,<sup>4</sup> concerniente al periodo 2006-2009, destaca que la evaluación y puesta en marcha de la Convención han sido satisfacto-

rias y que a su implementación se han destinado 3.450.000 euros. Sin embargo, no se ofrece información exhaustiva como resultado del conjunto de medidas adoptadas en relación con su ratificación, aunque se señala que los objetivos perseguidos han estado vinculados al acceso a la cultura, la producción cultural y la realidad de las minorías. Tampoco se identifica ninguna acción especial en relación con la protección de expresiones culturales amenazadas (Artículo 8).

En cualquier caso, y bajo el epígrafe dedicado a las medidas culturales y políticas, el informe señala una relación de acciones variopintas que podría afirmarse responden de forma laxa a la conceptualización de “expresiones culturales”. En dicha relación las medidas que responden al ámbito del audiovisual son las desgranadas a continuación.

A escala nacional:

- Aprobación del Plan de fomento de las industrias culturales y creativas (MCU, 2011).
- Apoyo del Ministerio de Cultura a iniciativas que potencian la presencia de las mujeres en el campo de las artes (por ejemplo, el festival *Ellas Crean*).

A escala autonómica:

- No se ofrece una relación detallada, aunque se afirma de forma genérica que las diferentes comunidades autónomas han seguido la Convención adoptando leyes o fijando reglas directamente relacionadas con la misma.
- Se menciona (pero no argumenta) una diferencia marcada entre las llamadas comunidades históricas y las demás. Extremadura aparece como la única región no familiarizada con la Convención, mientras que Cataluña se destaca como la comunidad más activa en su promoción. Se subrayan también algunas iniciativas de Canarias, Andalucía y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

A escala local:

- Según el informe, falta conocimiento del contenido de la Convención y existe una marcada diferencia entre grandes ciudades como Madrid o Barcelona, que la conocen y la aplican, y ciudades pequeñas o medianas que no tienen conciencia de su existencia.
- A pesar de ello, la *Agenda 21 para la Cultura* ha sido objeto de amplia aplicación. Este documento de referencia para los gobiernos locales, en lo que respecta a la formulación de sus políticas culturales, se basa en los principios de la diversidad cultural, los derechos humanos, el diálogo intercultural, la democracia participativa, la sostenibilidad y la paz.

De forma añadida y separada, el informe señala la cooperación internacional al desarrollo en materia de cultura y la acción cultural exterior como esferas en las que se puede observar claramente el impacto de la ratificación de la Convención. Al respecto destaca que los documentos *Estrategia de cultura y desarrollo* (AECID, 2007) y los planes anuales de cooperación internacional, correspondientes a los

años 2009 a 2012, se inspiran en la Convención del mismo modo que lo hace el *Plan Nacional de Acción Cultural Exterior* (MAEC y MCU, 2011). Se enumeran la adopción de medidas concretas, tanto en el ámbito multilateral como bilateral, entre las que pueden citarse, respectivamente, la participación activa del país, en el seno de la UNESCO, a favor de la Alianza Global para la Diversidad Cultural (contribuyendo con el Fondo Internacional para la Diversidad Cultural derivado de la Convención, en 2009 y 2010, y con el proyecto de Batería de Indicadores Culturales para el Desarrollo, 2009-2013), o los programas gestionados por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) en el marco de la Estrategia de Cultura y Desarrollo.

Finalmente, a propósito de la sociedad civil, el documento menciona que se han puesto en marcha diversas iniciativas con el apoyo del Ministerio de Cultura y la AECID como, por ejemplo, la financiación de la creación de la Coalición Española para la Diversidad Cultural.

## EL TRABAJO DE CAMPO

El contrapunto entre este discurso oficial sobre la implementación de la Convención y el resultado del trabajo de campo efectuado, que abarca desde el año 2005 hasta marzo de 2014, revelan coincidencias —parciales— sólo en el plano descriptivo. La interpretación de la enumeración de las decisiones oficiales que han estado influenciadas por los principios de la Convención desvela que, como se demuestra a continuación, el impacto sólo puede verificarse en el plano legal y en relación con la cooperación internacional al desarrollo en materia de cultura.

## FOMENTO INTERNO Y ACCIÓN EXTERIOR

La consideración del conjunto de documentos e informes oficiales del MAEC, la AECID y el MECD permite afirmar que mientras que la acción exterior en cultura ha estado clara y explícitamente inspirada en el debate sostenido en la UNESCO sobre la diversidad cultural, no ha ocurrido lo mismo con la definición estratégica de las políticas de comunicación y cultura de ámbito estatal.

Por una parte, los planes director de la cooperación oficial española para los periodos 2005-2008 y 2009-2012 (MAEC, 2005 y 2009) tuvieron su inspiración no sólo en la Convención, sino también en la *Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural* (2001). De modo que si el primer plan supuso la incorporación de la cultura y la promoción de la diversidad cultural a la cooperación española, el segundo materializó la inclusión definitiva de la pareja cultura-desarrollo a la definición de la acción exterior. Y si bien en el Plan director de la cooperación española vigente (2013-2016; MAEC, 2012) la alusión parece más formal que estratégica, lo cierto es que puede afirmarse que la aprobación y ratificación de la Convención han impactado de forma concreta en la política de cooperación al desarrollo en materia de cultura. Prueba de ello son la propia definición y formulación de la política exterior en la materia y la implementación, por parte de la AECID, de la cooperación cultural.

En lo que respecta a lo primero, aunque la llegada de Mariano Rajoy al Gobierno el 21 de diciembre de 2011 ha tenido una repercusión económica y política negativa para la cooperación española (la Ayuda Oficial al Desarrollo ha sufrido una caída acumulada del 70% desde el 2009; García Leiva, 2013), es posible verificar la influencia del debate internacional sobre la diversidad cultural no sólo en los planes director, sino también en los sucesivos planes anuales de la cooperación oficial española —especialmente entre los años 2005 y 2008— en el documento *Estrategia de cultura y desarrollo* (AECID, 2007) y en el *Plan nacional de acción cultural exterior* (MAEC y MCU, 2011).

A modo de ejemplo basta mencionar que la *Estrategia de cultura y desarrollo* plantea el respeto a la diversidad cultural como una prioridad horizontal y la califica como condición esencial del desarrollo sostenible. En este sentido, se afirma que la Convención “busca preservar la memoria colectiva, las lenguas, las formas expresivas, las culturas relegadas, etc., que han de ser una prioridad de las políticas culturales y las acciones de cooperación” (AECID, 2007: 12).

En relación con la implementación, por parte de la AECID, de la cooperación oficial al desarrollo en materia de cultura, las acciones a destacar son:

- La aportación española al Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del sistema de Naciones Unidas, que ha financiado en su totalidad el área programática Cultura y Desarrollo.
- El apoyo político y financiero a la Alianza Global para la Diversidad Cultural, en el seno de la UNESCO, que se ha consumado en: aportaciones al Fondo Internacional para la Diversidad Cultural, la participación en el proyecto Indicadores de cultura para el desarrollo, o la creación del material pedagógico Kit Joven Diversidades.
- La continuidad en los aportes sistemáticos a numerosos programas de cooperación iberoamericanos, como Ibermedia o Iberescena, así como las contribuciones a la celebración de los Congresos Iberoamericanos de Cultura.
- La creación y/o redefinición, en el marco de la Estrategia de cultura y desarrollo, de programas existentes (como ACERCA o Patrimonio para el desarrollo), así como de la acción exterior a través de la red de Centros Culturales en el extranjero.

Por otra parte, en lo que respecta a la política comunicativa y cultural de ámbito estatal, la consulta del *Plan de fomento de las industrias culturales y creativas* (MCU, 2011) y el *Plan estratégico general de la Secretaría de Estado de Cultura 2012-2015* (Secretaría de Estado de Cultura, 2012) demuestran que la promoción y protección de las expresiones audiovisuales es sólo una declaración formal en su formulación. Mientras que el primer documento afirma que el apoyo a las industrias culturales y creativas no debe ser una opción sino una obligación “para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen la diversidad cultural, la globalización y la digitalización” (MCU, 2011: 3), el segundo vincula el fomento a la diversidad cultural con la lengua, “la riqueza del patrimonio” y “el ámbito cinematográfico y audiovisual”.

Sin embargo, a pesar de estas referencias a la importancia de las industrias culturales para la diversidad de la cultura, lo cierto es que ninguno de estos documentos ha tenido una traducción real en la implementación de políticas. De hecho, más allá de la adhesión española a las conmemoraciones del bautizado como Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo, cada 21 de mayo, análisis recientes demuestran empíricamente que muchas ayudas, planes y programas empezaron a cuestionarse a partir de 2009 en un contexto de crisis económica y cambio político incipiente (Bustamante, 2011 y 2013; Villaroja y Ateca-Amestoy, 2013; Rubio, Rius y Martínez, 2014).

En palabras de Bustamante (2013: 40), las decisiones del primer año del Gobierno Rajoy son coherentes con la idea de que el entretenimiento y el ocio —según afirmaciones oficiales— no merecen ayuda pública, sobre todo en tiempos de ajustes; por lo que el drástico recorte en los presupuestos culturales y la desaparición práctica del IVA cultural no obedecen tanto a su casi nula importancia en la lucha contra el déficit como a la voluntad de acabar con una política pública altamente simbólica. Así, “el examen detallado de las políticas culturales españolas públicas en los últimos años evidencia un profundo deterioro del papel del Estado central y de las comunidades autónomas y los grandes municipios. Por todas las vías —ayudas directas, subvenciones cruzadas entre sectores, tratamiento fiscal, etc.— el apoyo a la cultura española se desmorona mientras las promesas de nuevos modelos centrados en el mecenazgo privado no llegan nunca a materializarse, lo que sitúa la cultura española al borde del abismo. Una situación que contradice frontalmente el artículo 44.1. de nuestra Constitución y que contraviene la letra y el espíritu de nuestros convenios internacionales, como el de la Convención por la Diversidad de la UNESCO de 2005” (Bustamante, 2013: 5).

## DESARROLLOS NORMATIVOS

Dos son los textos legales aprobados en el periodo estudiado que hacen referencia al ámbito cultural en general y al audiovisual en particular, que pueden considerarse influenciados por la adopción de la Convención por parte de España: la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine, y la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual. Sin embargo, es discutible que puedan considerarse consecuencia directa de su ratificación, puesto que estas leyes son reformulaciones del marco legal existente que, aunque contemporáneas al debate sobre la diversidad cultural, responden en verdad a múltiples y complejas causas (véase por ejemplo Zallo, 2010).

La Ley del cine contiene en su preámbulo una contundente argumentación a favor de la promoción y protección de la cinematografía española y europea en el marco de la Convención. La defensa de las medidas de fomento contenidas en el texto, como las cuotas de pantalla o ayudas a la exhibición, se presentan como parte del cumplimiento de sus objetivos y principios. Es interesante destacar, en cualquier caso, que los instrumentos de apoyo se declinan muy especialmente hacia la protección y promoción de la diversidad lingüística y hacia la instancia de la producción cinematográfica.

A diferencia de la Ley del cine, la Ley general de la comunicación audiovisual no contiene una referencia explícita y directa a la Convención y casi siempre que ofrece el término *diversidad cultural* éste aparece seguido de la expresión “y lingüística”. Es evidente, por la lectura de su preámbulo, que su redacción ha estado influenciada por los debates sobre la diversidad en el audiovisual. Sin embargo, no sólo no existe una argumentación que los vincule sólidamente con sus disposiciones, sino que además la noción de diversidad cultural que emana del texto se vincula fundamentalmente al plano de los contenidos. Las alusiones al pluralismo sí son numerosas, aunque el término se relacione principalmente con el número de agentes que actúan en un mercado determinado y los tipos de contenidos difundidos (ideologías representadas).

De forma añadida, cabe señalar la existencia de la Carta Cultural Iberoamericana, aprobada en 2006 por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de la que España es parte. Aunque no sea un texto legal propiamente dicho, puede ser comprendida como consecuencia de la aprobación de la Convención ya que su creación se propuso para articularla y desarrollarla en la región. Si bien inicialmente se previó la posibilidad de que la Carta se aprobara como tratado internacional, finalmente se consensuó como declaración política. Su inclusión en este apartado se justifica en tanto que antecedente porque al haber sido “adoptada” en una Cumbre compromete a los países a adoptar medidas políticas y leyes que permitan hacer realidad los fines que postula. Además, la contribución española a su redacción y promoción ha sido importante, como lo demuestran los diferentes escritos del profesor Jesús Prieto (véase Prieto, 2003, por ejemplo).

Entre los fines de la Carta figura la promoción y protección de la diversidad cultural “que es origen y fundamento de la cultura iberoamericana, así como la multiplicidad de identidades, lenguas y tradiciones que la conforman y enriquecen”. Entre sus ámbitos de aplicación se encuentran las industrias culturales y creativas, así como la esfera comunicativa. Al respecto, se establece que “las industrias culturales son instrumentos fundamentales de creación y de difusión de la cultura, de expresión y afirmación de las identidades, así como de generación de riqueza y crecimiento”; y que “los medios de comunicación son escenarios para la creación, y cauces importantes para la difusión y el fomento de la diversidad cultural”.

## LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como bien señala el informe español sobre la implementación de la Convención, Cataluña ha sido una de las autonomías más activas en su promoción. Mediante la Resolución 440/VIII, de 25 de marzo de 2009, el Parlamento Catalán suscribió los principios de la Convención e hizo un llamamiento a las autoridades públicas y los agentes privados para que adoptaran medidas concretas para promover las expresiones culturales y la apertura a otras culturas del mundo. Esta resolución marcó el comienzo del proceso que condujo a la adopción de la Ley catalana de cine, de 1 de julio de 2010, que actualiza, completa y unifica el marco legal del sector en Cataluña. La Ley contiene en su preámbulo una referencia directa a la

Convención, en tanto que fuente de legitimación, y en su articulado establece las medidas para promover y proteger las expresiones culturales.

Por su parte, el Departamento de Cultura del Gobierno ha fomentado las siguientes iniciativas: traducción del texto de la Convención al catalán, presentación pública incluida; participación activa en la reunión internacional de expertos sobre medición estadística de la diversidad de las expresiones culturales; y aprobación del *Pla estratègic Cultura Catalunya 2021* (Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 2011), que hace referencia a la Convención en el marco de la defensa de los derechos culturales en tanto que derechos humanos fundamentales.

Es obligado reseñar también, como antecedentes necesarios, la actuación del Instituto de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona, a través de su formulación de planes estratégicos de Cultura (véase, por ejemplo, *Nuevos Acentos 2006. Plan estratégico de cultura de Barcelona*; Instituto de Cultura de Barcelona, 2006), y del Institut Català de les Empreses Culturals, que tiene por objeto impulsar el desarrollo de las industrias culturales propias (véase, por ejemplo, el *Libro Blanco de las industrias culturales de Cataluña*; Bonet, 2002).

El País Vasco es la otra comunidad en la que se ha detectado la influencia explícita del debate que condujo a la aprobación de la Convención. Al respecto, hay que mencionar que el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco aprobó en 2004 y 2009 sendos planes de Cultura que contienen referencias directas al trabajo de la UNESCO para afirmar que el concepto de diversidad cultural es uno de los fundamentos de su planificación estratégica. De hecho, una de las consecuencias de la aprobación del Plan vasco de la cultura de 2004 fue la creación del Observatorio Vasco de la Cultura en 2006.

## LA SOCIEDAD CIVIL

En lo que respecta al rol que ha tenido la sociedad civil en las consecuencias palpables de la ratificación de la Convención por parte del Estado español, tres son los tipos de iniciativas detectadas por la investigación. En primer lugar se encuentra el trabajo de entidades como Interarts y La Casa Amarilla. En segundo lugar puede señalarse la actividad académica y, finalmente, cabe una reflexión sobre la creación específica de una coalición nacional para la promoción de la diversidad cultural.

Fundada en 1995, Interarts es una agencia privada con proyección internacional dedicada a apoyar el diseño de políticas culturales, contribuir a los procesos de desarrollo desde el sector cultural y facilitar la transferencia de conocimientos e información en el campo de la cultura. Desde la aprobación de la Convención ha contribuido con su difusión y con la promoción y protección de las expresiones culturales en general a través de: las informaciones contenidas en su boletín de novedades *Cyberkaris*, sus proyectos (participación, junto con la Cátedra de Políticas Culturales y de Cooperación de la Universitat de Girona, en la elaboración del mencionado *Kit Joven Diversidades*, por ejemplo) y sus publicaciones (el informe *Políticas culturales sobre diversidad cultural*, de 2006, o el artículo *La implementación de la Convención sobre la diversidad cultural en las relaciones exteriores de la UE*, de 2010, por ejemplo).

Por su parte, La Casa Amarilla es una organización sin fines de lucro que promueve el acercamiento e intercambio entre las expresiones artísticas y culturales de los pueblos de América Latina, Cataluña y Europa. Entre sus objetivos se encuentran la promoción y difusión de las expresiones artísticas y la diversidad cultural, fomentando el intercambio y generando espacios de encuentro. Sus numerosísimas actividades han permitido participar y beneficiarse de forma directa a más de 90 mil personas a través de proyectos como el Busker's Festival Barcelona, Mujheroes, Arts & Co., Art a les Escoles o ItinerArte.

Más allá del impacto que el debate sobre la diversidad cultural ha tenido en el conjunto de las universidades españolas, cuyo rastreo excede por mucho este trabajo, cabe destacar en el ámbito académico que del conjunto de Cátedras UNESCO existentes en España,<sup>5</sup> vinculadas al campo de la comunicación y la cultura, las siguientes manifiestan una incorporación explícita del estudio de la diversidad cultural en sus objetivos y actividades (planes de estudio, líneas de investigación prioritarias): Cátedra de Comunicación del Instituto de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona, y Cátedra de Políticas Culturales y de Cooperación de la Universidad de Girona.

Finalmente, es discutible que la creación de la Coalición Española para la Diversidad Cultural<sup>6</sup> pueda señalarse como una consecuencia genuina de la asunción de la Convención por parte de España, dada su financiación originaria por parte del Ministerio de Cultura y su escaso nivel de actividad posterior. No está claro que su creación haya sido una iniciativa cien por cien originada en la sociedad civil y que su existencia pueda computarse como un impacto duradero, ya que en su fundación en octubre de 2004 sólo intervinieron tres socios cuya principal característica es representar los intereses del sector cultural profesional/empresarial: Sociedad General de Autores y Editores (SGAE), Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles (FAPAE) y Federación de Artistas del Estado Español (FAEE). Con posterioridad se adhirieron otras 33 asociaciones de diferente signo entre las que se encuentran, por ejemplo, el sindicato Comisiones Obreras o la organización no gubernamental El Ojo Cojo.

Dicho esto debe subrayarse que la creación de la Coalición, como asociación sociocultural, tuvo entre sus fines, entre otros: proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; reconocer la naturaleza específica de los bienes y servicios culturales en la medida que implican identidad, valores y sentido; y facilitar la adopción de políticas culturales apropiadas para la protección y la promoción de la diversidad y excepcionalidad de los bienes y servicios culturales.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Este artículo ha tenido por objeto responder a la pregunta de si la ratificación de la Convención (UNESCO, 2005) por parte de España ha contribuido a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones audiovisuales mediante la definición e implementación de políticas caracterizadas por estar en sintonía con los objetivos del tratado. La respuesta que emerge del análisis

es que el impacto de tal ratificación sobre la política cultural y comunicativa estatal, en general, y el audiovisual, en particular, puede caracterizarse como parcial, limitado y externo. Parcial, por verificarse más en el plano de la formulación que de la implementación de políticas; limitado, por no materializarse de forma integral, sino confinarse a ciertos ámbitos del campo de la comunicación y la cultura, y por omitir la coordinación entre los distintos niveles de la Administración; y externo, por proyectarse más hacia la acción exterior que a la política interna.

Más allá de los documentos y planes estratégicos que contienen referencias a la protección y promoción de la diversidad cultural, las mismas sólo pueden conectarse, en el periodo considerado, con la aprobación de algunas normas específicas y la redefinición de la política de cooperación internacional en materia de cultura. En cualquier caso conviene recordar, respecto de lo primero, que a pesar de que la Ley del cine contenga referencias directas a la Convención, para justificar, por ejemplo, las ayudas a la exhibición cinematográfica, la Ley general de la comunicación audiovisual, por su parte, ha acabado por sancionar procesos de concentración empresarial que de hecho van en contra de la diversidad audiovisual. Respecto de lo segundo, debe seguirse muy de cerca la evolución futura de la política de cooperación cultural, en un contexto financieramente recesivo y menos comprometido políticamente, ya que peligran tanto la alianza establecida con la UNESCO como el trabajo desarrollado en el interior de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

El interés y dinamismo demostrados por algunas comunidades autónomas hacia la Convención, traducido en casos como el catalán y el vasco en la adopción de medidas concretas, no han “contagiado” otras regiones ni se han correspondido con la puesta en marcha de medidas institucionales para facilitar el diálogo y la coordinación entre los distintos niveles de la Administración.

Tal coordinación tampoco se ha verificado en el plano estatal entre los distintos ministerios con competencias en cultura y comunicación para alcanzar los objetivos de la Convención. La política cultural y comunicativa de ámbito estatal es una familia de varios miembros que viven en casas separadas y que tienen un pariente lejano llamado acción cultural exterior.

El papel jugado por la sociedad civil en el periodo considerado ha sido discreto, con un interés e implicación en general más bien bajos. Prueba de ello son la escasa incidencia y proyección, nacional e internacional, que tiene la Coalición Española para la Diversidad Cultural. Pocas son las entidades que han incorporado, más allá del discurso, la praxis de la promoción y protección de la diversidad audiovisual. Uno de los pocos ejemplos a destacar es la elaboración del Kit Joven Diversidades, que tiene una importante repercusión en América Latina, a partir de la colaboración Cátedra de Políticas Culturales y de Cooperación/ Interarts y bajo el auspicio de la AECID.

En síntesis, es posible afirmar que las consecuencias de la ratificación de la Convención por parte de España, en el ámbito de las políticas de comunicación y cultura para el audiovisual, son más formales que reales —a excepción de la cooperación cultural internacional— y que se encuentran todavía circunscritas al plano retórico de su formulación. No es posible establecer una

clara conexión en lo que a otro tipo de acciones respecta ya que no existen evidencias para afirmar que la Convención ha tenido un impacto concreto en el diseño de la aquí definida como “caja de herramientas culturales” (*cultural tool kit*). Es decir, por ejemplo, en la formulación de cuotas u obligaciones de distribución y/o exhibición, en el establecimiento de requerimientos de inversión en producción independiente, o en la creación de nuevas líneas de ayuda e incentivos fiscales.

Es hora pues de pasar a la acción.

---

**María Trinidad García Leiva** es doctora por la Universidad Complutense de Madrid y profesora en la Universidad Carlos III de Madrid, donde forma parte del grupo de investigación TECMERIN. Dirige, junto al profesor Luis A. Albornoz, el proyecto de I+D+i “Diversidad de la industria audiovisual en la era digital” ([diversidadaudiovisual.org](http://diversidadaudiovisual.org)). Autora de *La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales*

y *diversidad en Europa, América y Asia* (con L. Albornoz, 2012), ha participado de obras colectivas como el *Informe sobre la cultura española y su proyección global* (2011). Líneas de investigación: evolución digital de las industrias culturales, especialmente en términos de políticas públicas y en relación con la radiotelevisión, y cooperación en comunicación y cultura.

## Notas

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación Diversidad cultural y audiovisual: buenas prácticas e indicadores (ref. CSO2011-26241), el cual se desarrolló durante el trienio 2012-14 en el marco del Plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica del Ministerio de Economía y Competitividad de España. La autora desea agradecer muy sinceramente a los tres revisores anónimos del texto, así como al profesor Dr. Luis A. Albornoz, los pertinentes y sugerentes comentarios efectuados a versiones preliminares de este texto.

<sup>2</sup> Aunque el mismo no entró en vigor hasta marzo de 2007 (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2007, páginas 6069 a 6076).

<sup>3</sup> Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

<sup>4</sup> Véase <[www.unesco.org/culture/cultural-diversity/2005convention/en/periodicreport/list/c/Spain](http://www.unesco.org/culture/cultural-diversity/2005convention/en/periodicreport/list/c/Spain)>.

<sup>5</sup> Fuente: <[www.infoamerica.org/primeraguia\\_catedras.pdf](http://www.infoamerica.org/primeraguia_catedras.pdf)>.

<sup>6</sup> <[www.coalicioncdc.org](http://www.coalicioncdc.org)>.

## Bibliografía

- AECID (2007). *Estrategia, cultura y desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).
- Albornoz, L.A. (2013). "Comunicação plural, diversidade cultural". En: Kischinhevsky, M.; Dantas, M. (orgs.). *Políticas públicas e pluralidade na comunicação e na cultura*. Rio de Janeiro: Editora E-Papers, p. 15-33.
- Barreiro, B. (2011). *La diversidad cultural en el derecho internacional: la Convención de la UNESCO*. Madrid: Iustel.
- Bonet, L. (dir.) (2002). *Libro Blanco de las industrias culturales de Cataluña. Síntesis y conclusiones*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Bustamante, E. (coord.) (2011). *Informe sobre la cultura española y su proyección global 2011*. Madrid: Fundación Alternativas & Marcial Pons.
- Bustamante, E. (2013). *España: La cultura en tiempos de crisis. Fuentes financieras y políticas públicas*. Documento de trabajo 12/2013 para el Observatorio de Comunicación y Cultura de la Fundación Alternativas. Disponible en: <www.falternativas.org/content/download/21331/537648/version/2/file/OCC12\_2013.pdf>. Consultado el 24 de febrero de 2014.
- Consejo Vasco de Cultura (2009). *Orientaciones para el Plan Vasco de Cultura II: 2009-2012*. Vitoria: Gobierno Vasco.
- Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya (2011). *Pla estratègic Cultura Catalunya, 2021*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Departamento de Cultura del Gobierno Vasco (2004). *Plan Vasco de la Cultura*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Frau-Meigs, D. (2002). "Excepción cultural, políticas nacionales y mundialización: factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo". *Quaderns del CAC*. 14, p. 3-18.
- García Leiva, M.T. (2013). *La cooperación cultural para el futuro digital. Recuperar la diversidad como eje central en tiempos de crisis*. Documento de trabajo 13/2013 para el Observatorio de Comunicación y Cultura de la Fundación Alternativas. Disponible en: <www.falternativas.org/content/download/21386/538642/version/2/file/OOC13\_2013R.pdf>. Consultado el 24 de febrero de 2014.
- Gibbons, T.; Humphreys, P. (2013). *Audiovisual Regulation under Pressure: Comparative Cases from North America and Europe*. Oxon/Nueva York: Routledge.
- Grant, P. (2011). "The UNESCO Convention on Cultural Diversity: Cultural Policy and International Trade in Cultural Products". En: Mansell, R.; Raboy, M. *The Handbook of Global Media and Communication Policy*. Londres: Blackwell Publishing, p. 336-352.
- Grant, P.; Wood, C. (2004). *Blockbusters and Trade Wars. Popular Culture in a Globalized World*. Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Instituto de Cultura de Barcelona (2006). *Nuevos Acentos 2006. Plan Estratégico de Cultura de Barcelona*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- MAEC; MCU (2011). *Plan nacional de acción cultural exterior*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y Ministerio de Cultura (MCU).
- MAEC (2005). *Plan director de la cooperación española 2005-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).
- . (2009). *Plan director de la cooperación española 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).
- . (2012). *Plan director de la cooperación española 2013-2016*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).
- Mattelart, A. (2005). *Diversidad cultural y mundialización*. Barcelona: Paidós.
- MCU (2011). *Plan de fomento de las industrias culturales y creativas 2011*. Madrid: Ministerio de Cultura (MCU).
- Obuljen, N. (2006). "From Our Creative Diversity to the Convention on Cultural Diversity

- ty: Introduction to the Debate". En: Obuljen, N.; Smiers, J. *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Making it work*. Zagreb: Institute for International Relations, p. 19-35.
- Petit, M. (2012). *Por un mercado inteligente. Diversidad cultural, mercado y regulación*. Barcelona: Erasmus Ediciones.
- Prieto, J. (2003). "Propuesta de una Convención o Carta Cultural Iberoamericana" *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, p. 87-90.
- . (2005). *Excepción y diversidad cultural*. Documento de trabajo de la Fundación Alternativas. Disponible en: <[www.falternativas.org/content/download/6035/171484/version/1/file/fc77\\_11-01-06\\_PRIETO.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/6035/171484/version/1/file/fc77_11-01-06_PRIETO.pdf)>. Consultado el 7 de julio de 2014.
- Rubio, J.A.; Rius, J.; Martínez, S. (2014). *El modelo español de financiación de las artes y la cultura en el contexto europeo. Crisis económica, cambio institucional, gobernanza y valor público de la cultura y la política cultural*. Documento de trabajo 16/2014 para el Observatorio de Comunicación y Cultura de la Fundación Alternativas. Disponible en: <[www.falternativas.org/occ-fa/documentos/la-financiacion-de-las-artes-y-de-la-cultura-en-el-contexto-europeo](http://www.falternativas.org/occ-fa/documentos/la-financiacion-de-las-artes-y-de-la-cultura-en-el-contexto-europeo)>. Consultado el 7 de julio de 2014.
- Secretaría de Estado de Cultura (2012). *Plan estratégico general 2012-15*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD).
- Smiers, J. (2006). "Unregulated Markets Don't Exist: What Kinds of Regulations Will Promote Cultural Diversity?" En: Obuljen, N.; Smiers, J. *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Making it work*. Zagreb: Institute for International Relations, p. 193-206.
- Stenou, K. (ed.) (2007). *UNESCO and the Question of Cultural Diversity 1946-2007. Review and Strategies. A Study Based on a Selection of Official Documents*. París: UNESCO.
- UNESCO (2001). *Declaración universal de la Unesco sobre diversidad cultural*. París: UNESCO.
- . (2005). *Convención sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales*. París: UNESCO.
- . (2014a). *37 C/4 Estrategia a medio plazo 2014-2021*. París: UNESCO.
- . (2014b). *37 C/5 Programa y presupuesto aprobados 2014-2017*. París: UNESCO.
- Villaroya, A.; Ateca-Amestoy, V. (2013). *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe. Cultural Policy Profile: Spain*. Disponible en: <[www.culturalpolicies.net/web/spain.php](http://www.culturalpolicies.net/web/spain.php)>. Consultado el 20 de enero de 2014.
- Zallo, R. (2010). "La política de comunicación audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal". *RLCS*. 65, p. 14-29.