



## La excepción cultural

Lluís Bonet Agustí \*

**Tema:** Análisis de la llamada "excepción cultural" y su impacto sobre la industria cultural española, europea y latinoamericana en el momento de su renegociación en el seno de la Organización Mundial del Comercio

**Resumen:** Con el objetivo de salvaguardar su industria cultural, la Unión Europea se enfrentó a Estados Unidos durante las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), que entró en vigor en 1995. El conflicto se saldó de forma ambivalente: la cultura quedó incluida en el mismo, pero se mantuvo el proteccionismo interno y una excepción temporal de la cláusula de no discriminación entre extranjeros. Estas excepciones deben, en principio, concluir a los diez años con lo que Estados Unidos utiliza la actual Ronda del Milenio para reabrir la negociación. Europa ha dado un mandato proteccionista a sus negociadores, pero no todos los países comparten la misma visión e intereses. España y Francia, con amplias áreas lingüísticas extracomunitarias, son contrarias a la liberalización, pero nuestro país debe estudiar a fondo sus necesidades reales y la mejor forma de defenderlas junto a sus socios internacionales.

**Análisis:** La interrelación entre comercio y cultura es desde los años 90 una de las materias políticamente más sensibles y técnicamente más complejas de la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El compromiso entre las dos grandes potencias comerciales incluyó el audiovisual y la cultura en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), con todo lo que ello implica, dejando abierta la liberalización futura del comercio de servicios culturales.

Con el inicio de la Ronda del Milenio, al amparo del propio Acuerdo, Estados Unidos ha propuesto reabrir las negociaciones. La Unión Europea y sus estados miembros pretenden mantener la situación como está, pero su visión estratégica no es homogénea en un ámbito donde se mezclan intereses económicos con valores culturales y simbólicos. El compromiso explícito del actual gobierno español a favor de la excepción cultural debe tener en cuenta las obligaciones contraídas, el peculiar funcionamiento de la negociación comercial, el conjunto de intereses en juego, y los socios en que puede apoyarse para defender la producción propia y un mercado cultural plural. A dicho análisis vamos a dedicar las siguientes páginas.

*La Ronda Uruguay y la "excepción cultural"*

---

\* Lluís Bonet, Profesor de Economía y Director de los cursos de postgrado en gestión cultural de la Universidad de Barcelona. Especialista en economía y política de la cultura

Entre mayo y diciembre de 1993, durante la última fase de las negociaciones que darían pie al nacimiento en Marrakech de la OMC y la firma del GATS y el TRIPS (Acuerdo comercial relativo a los derechos de propiedad intelectual), la Unión Europea liderada por Francia se enfrentó a Estados Unidos con el objetivo de salvaguardar su industria cultural.

La ambición estadounidense se concentraba en tres aspectos: la aplicación del principio de no discriminación (libre acceso al mercado y supresión de cuotas), igualdad de trato (poder beneficiarse de las mismas ayudas que reciben los operadores nacionales), y aplicación de la cláusula de "nación más favorecida" o de no discriminación entre extranjeros (conceder a todos los países la ventaja más favorable otorgada a otro país, para multilateralizar los acuerdos bilaterales preferentes existentes).

En el campo europeo se debatían dos estrategias contrapuestas. Por un lado, la exclusión total de la cultura del GATS defendida por Francia y buena parte de los actores culturales europeos (movilizados a última hora dado su desconocimiento de las implicaciones de los acuerdos comerciales). Por otro lado, la postura del británico Leon Brittan, Comisario de comercio y jefe de los negociadores europeos, que pretendía incluir la cultura y el audiovisual en el Acuerdo, preservando con ciertas medidas su "especificidad". El compromiso final no fue ninguno de los dos. La cultura se incorpora como un servicio más sin ninguna reserva o especificidad en el GATS (el objetivo de mínimos que buscaba EE.UU), a cambio que Europa no tomara ningún compromiso respecto al libre acceso a su mercado interno, continuara protegiendo la producción nacional y la discriminación entre extranjeros. Este último aspecto bajo la reserva de que en un período máximo de diez años, en principio, debiera desaparecer.

Europa vendió esta exclusión temporal y la no aceptación de compromisos como una victoria. Sin embargo, la inclusión de la producción cultural en el GATS tiene sus consecuencias dadas las particulares normas que rigen la OMC.

#### *Implicaciones de la inclusión de la producción cultural en el GATS*

El gran éxito del sistema que rige desde 1947 el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), y a partir de 1994 también de la OMC, consiste en el procedimiento establecido. Con el objetivo de imposibilitar la marcha atrás en la liberalización del comercio mundial, el sistema no permite reconsiderar los compromisos adquiridos. Una vez un país abre un sector al comercio internacional no puede posteriormente protegerlo de nuevo. La aceptación de esta norma por parte de la comunidad internacional signataria de los Acuerdos ha hecho posible el período histórico más largo y continuado de liberalización comercial a escala planetaria. En este sentido, cualquier paso en falso tiene un precio muy alto pues no admite rectificación posterior.

Junto a dicho procedimiento, la arquitectura del comercio mundial se basa en el multilateralismo, como garantía para evitar el capitalismo de bloques que caracterizó el mundo desarrollado entre 1870 y 1945. Pasar de un sistema bilateral al multilateral permite generalizar al conjunto de países signatarios del Acuerdo las ventajas históricas otorgadas al socio más privilegiado. La cláusula de la "nación más favorecida" implica no poder discriminar entre extranjeros, aunque pueda continuar dándose un mejor trato a los nacionales (o en el seno de la UE, a los productos europeos).

Sin embargo, el GATS se diferencia del GATT porque regula no sólo el comercio de servicios, sino también al prestador del mismo. Consiste en abrir el acceso al mercado nacional, y dar el trato de nacional a los prestadores extranjeros del servicio. Este nuevo

principio, que conviene a los países desarrollados, implica sin embargo problemas para sectores como el transporte aéreo que fueron explícitamente excluidos del Acuerdo.

No fue este el caso de la producción cultural. Su inclusión en el GATS conlleva cumplir con el marco normativo general que rige la OMC. Una de dichas normas establece el compromiso de las partes de no incrementar el proteccionismo interno ni poner en marcha nuevos programas que den ventaja a países terceros de manera que aumente la discriminación entre extranjeros. Así pues, aunque Europa pueda continuar protegiendo su industria cultural y favoreciendo a determinadas áreas geográficas extracomunitarias, no puede incrementar el nivel de proteccionismo existente.

Asimismo, ningún miembro de la OMC puede negarse a entablar negociaciones de liberalización comercial del sector cultural, por lo que pasa a ser utilizado por otros actores nacionales e internacionales en busca de compensaciones. Otra cosa es que dicha negociación llegue a buen puerto, pues es necesaria la voluntad y aprobación de las partes.

#### *Resistencia generalizada a liberalizar el comercio de productos culturales*

Poco después de Marrakech, la polémica se reabrió ante la pretensión de aplicar también al sector cultural el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Este supone el fin de todo trato preferencial o beneficio fiscal a empresas locales, con un mecanismo de sanción financiera a los Estados donde alguna autoridad pública incumpla dicho trato. Después de una dura negociación, Bélgica, Canadá, España, Francia, Grecia e Italia consiguieron excluir su producción cultural de dicho Acuerdo.

La oposición a la liberalización del comercio cultural no es, sin embargo, una preocupación exclusivamente europea. Únicamente 20 de los 143 países miembros de la OMC (de los cuales sólo 3 de la OCDE) han abierto hasta la fecha sus fronteras. Por su lado, el movimiento anti-globalización ha hecho bandera de la defensa de la cultura. Al mismo tiempo, y con el objetivo de preparar una estrategia común de cara a la Ronda del Milenio, en 1989 nació la Red Internacional de Políticas Culturales de ministros de cultura liderada por Francia y Canadá. El gobierno canadiense apoya también la creación de una Red de artistas y grupos culturales internacionales para la diversidad cultural con el objetivo de movilizar la sociedad civil.

Por razones estratégicas, pero también de precisión de contenido, se ha producido una evolución semántica del concepto "excepción cultural" hacia el de "diversidad cultural". De entrada, la expresión "excepción cultural" fue más un eslogan político, conciso pero algo ambiguo, que una descripción real de lo conseguido en las negociaciones del GATS. Además, para aproximar posiciones en el plano internacional era preferible utilizar un término positivo.

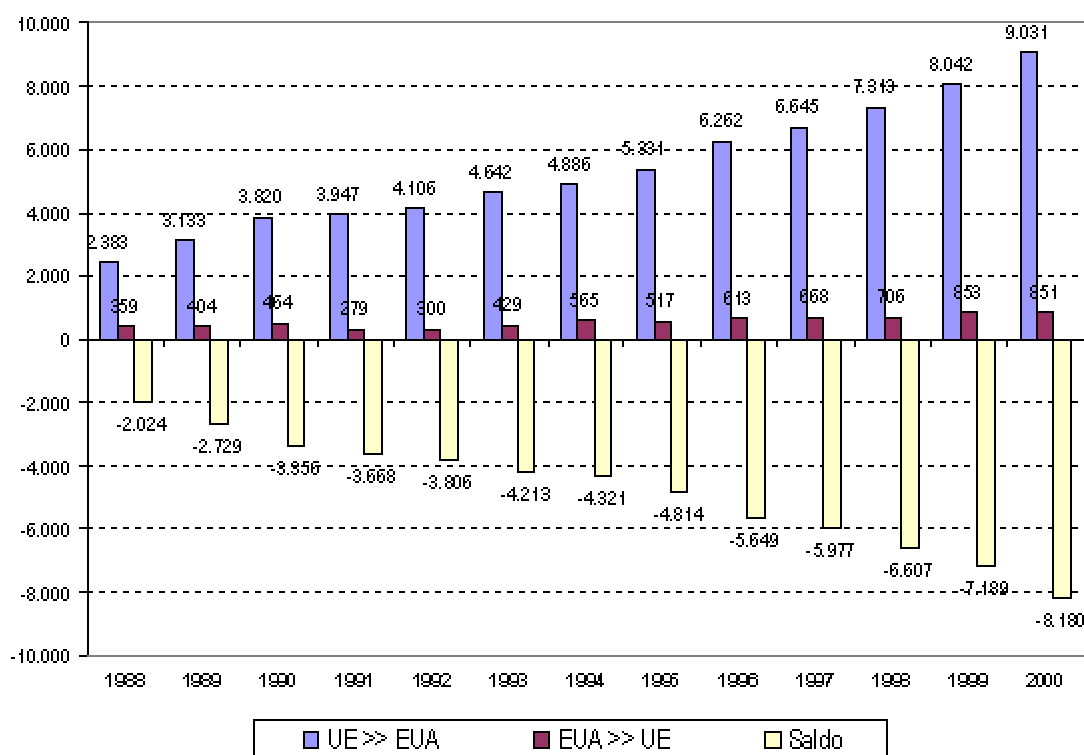
La UNESCO fue la organización que lideró a partir de ese momento la búsqueda de un cierto consenso a escala mundial, con la redacción de una Declaración para la diversidad cultural, la puesta en marcha de un programa de apoyo a las industrias culturales locales y la propuesta de una nueva Convención para la protección de la diversidad de contenidos culturales y expresiones artísticas.

#### *Efectos sobre la balanza audiovisual entre Estados Unidos y la Unión Europea*

El comercio mundial de servicios culturales ha aumentado de forma vertiginosa a lo largo de los últimos 15 años. La necesidad creciente de contenidos que alimenten la gran masa de nuevos operadores y formatos de consumo, ha beneficiado fundamentalmente a

la producción audiovisual estadounidense. Su gran aceptación popular entre el público occidental, unido a su gran eficiencia comercial, capacidad productiva y control histórico de la distribución, le ha permitido aprovecharse del enorme tirón experimentado por la demanda. El apoyo institucional al audiovisual (excepción cultural incluida) ha permitido aumentar la producción pero no reducir el déficit comercial con Estados Unidos. El volumen de las importaciones procedentes de dicho país se ha multiplicado por 3,7 en dólares corrientes en el período 1988-2000, mientras que las exportaciones europeas sólo lo han hecho por 2,3 (Observatorio Europeo del Audiovisual). El resultado es una tasa de cobertura comercial con el gigante norteamericano del 9,4% frente a la ya exigua del 15,1% en 1988.

### 1. Estimación del comercio audiovisual entre la Unión Europea y Estados Unidos, 1988-2000 (Millones US\$)



#### La posición europea ante la Ronda del Milenio

Ante esta situación, el mandato de los jefes de estado y de gobierno europeos a sus negociadores ha sido "preservar y desarrollar la capacidad de definir e implementar [por parte de la Unión y sus estados miembros] sus políticas culturales y audiovisuales con el objetivo de preservar la diversidad cultural". Ahora bien, no debe olvidarse que la OMC es una organización intergubernamental cuyas decisiones son ratificadas por todos los gobiernos y parlamentos. Tanto la Unión Europea en su conjunto, como cada uno de sus 25 Estados miembros, pertenecen a la OMC y están capacitados para operar en su seno, aunque habitualmente deleguen en los negociadores comunitarios.

Según el apartado 6º del artículo 133 del Tratado de Niza, "los acuerdos en el ámbito de los servicios culturales y audiovisuales [...] serán competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros. Por consiguiente, la negociación de tales acuerdos requerirá, además de una decisión comunitaria [...], el común acuerdo de los Estados

miembros. Los acuerdos negociados de esta forma serán celebrados conjuntamente por la Comunidad y por los Estados miembros".

Por otro lado, la distribución de responsabilidades se ciñe en cada caso a su respectiva competencia. De esta forma, la Unión debe asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por los acuerdos en aquellos temas sobre los que tiene competencia propia, pero en el resto de ámbitos son los Estados miembros los que asumen dicha obligación. Así, por ejemplo, en todo aquello referente al Programa Media, la Unión tiene la obligación de asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales. En cambio, en relación al Programa Ibermedia, serán los gobiernos de España y Portugal quienes responderán ante la OMC.

#### *La posición actual de Estados Unidos*

Estados Unidos tiene un enorme interés en avanzar en la liberalización del sector del audiovisual y servicios relacionados, dada su gran importancia económica en términos de volumen de exportación (el segundo rubro de su balanza comercial), su preeminente posición internacional (como se ha visto en la balanza audiovisual con la UE), y su capacidad de influencia en la creación de hábitos y valores. Detrás de la aparentemente positiva consigna de favorecer el libre flujo de información y cultura, Estados Unidos no sólo defiende su posición de dominio sobre el mercado mundial sino que difunde su universo simbólico.

Consciente sin embargo de las dificultades con que topa su posición, los argumentos utilizados por Estados Unidos en la Propuesta de negociación sectorial presentada para la Ronda del Milenio, son explícitamente genéricos ([www.ustr.gov/sectors/services/audio.html](http://www.ustr.gov/sectors/services/audio.html)). Con el propósito de allanar el debate, el documento se centra sinuosamente en los factores que pueden contribuir a desarrollar el sector y deja para la propia negociación los términos del acuerdo a alcanzar.

El documento centra la atención en dos ideas fuerza. Por un lado, presenta los efectos benéficos de las tecnologías y redes digitales, y su positiva interdependencia con la producción audiovisual. En esta línea argumenta que el desarrollo de un sector audiovisual abierto y competitivo puede ser la mejor garantía para atraer inversión y difundir dichas tecnologías a escala internacional. Por otro lado, cree compatible la promoción y preservación de las identidades culturales nacionales con el desarrollo de un comercio audiovisual más transparente, predecible y abierto. Se propone un tratamiento especial al comercio de servicios culturales, que especifique detalladamente las condiciones bajo las cuales sea posible ejercer cierto proteccionismo, tal como ya existe para otros casos parecidos en la OMC, pero que subsane la no neutralidad y los efectos distorsionadores de la actual falta de regulación internacional. En este sentido, acusa a los países contrarios a la liberalización el no aceptar los beneficios que conlleva una cierta disciplina pactada sobre las ayudas que distorsionan el comercio cultural. La tesis es clara, los países deben poder continuar preservando el florecimiento de su industria cultural, siendo ello compatible con una mayor disciplina reguladora que dé garantías al conjunto de actores involucrados y favorezca un mayor desarrollo tecnológico del sector. Se trata de hacer compatible la defensa de la diversidad cultural con el crecimiento del comercio cultural y el fin de las indeseadas restricciones a los proveedores extranjeros. Con el objetivo de reforzar dicha tesis, la Propuesta anexa una amplia lista de empresas internacionales, muchas de ellas europeas (Telefónica, entre ellos), que podrían beneficiarse de la liberalización del comercio cultural.

En este contexto negociador y en pleno debate sobre la nueva Convención sobre la Diversidad Cultural se produce el reingreso de Estados Unidos en la UNESCO. Disponer

de un documento de mínimos entra perfectamente en la estrategia del gigante norteamericano consistente en regular bajo principios estables y neutros tanto el desarrollo del comercio como un cierto nivel de protección ligada a la especificidad de lo cultural. Por otra parte, la probada capacidad del Organismo para generar consensos no impide su enorme debilidad para hacerlos cumplir. En comparación, la OMC cuenta con los mecanismos para ser persuasiva y eficaz.

#### *Implicaciones para los intereses españoles*

La situación española presenta algunas particularidades. País de mediana dimensión y notable diversidad cultural interna, cuenta con una gran área lingüístico-cultural. Área en expansión que, no obstante, tiene una limitada capacidad adquisitiva y está situada fuera del espacio europeo de integración económica.

La capacidad de las empresas españolas para proveer de productos atractivos a su mercado interno y área de influencia viene limitada por su dependencia respecto a la producción internacional (estadounidense, japonesa o europea). El resultado es que la balanza audiovisual exterior de España con el resto del mundo (Unión Europea incluida) presentó en el período 1993-2002 una tasa de cobertura muy baja, que oscila entre el 15,3 y el 25,6%, la última de la tabla después de las rentas por royalties y propiedad inmaterial. Esta tasa alcanza en el 2002 el 44,9% si se le agregan otros servicios culturales y recreativos.

España cuenta con un número muy limitado de grandes empresas operativas internacionalmente en el ámbito de la cultura y el audiovisual. Algunas de ellas, como Telefónica, con movimientos alternativos inversionistas y desinversionistas que plantean dudas sobre su compromiso hacia la producción de contenidos culturales. La otra gran empresa con amplios intereses internacionales en este campo es el Grupo Prisa. Su menor tamaño viene compensado por su explícita especialización en la producción y distribución de contenidos informativos y culturales.

A excepción del sector editorial, con grupos importantes y una amplia trayectoria exportadora e inversionista en el exterior, el resto de las empresas con intereses internacionales son relativamente pequeñas o muy especializadas. En la práctica estaríamos hablando de un número reducido de pequeñas y medianas empresas con interés y capacidad para exportar, producir o adquirir activos en el exterior, pero que rara vez se aventuran fuera de Latinoamérica o Europa. Para el resto, la aventura internacional es algo esporádico, ligado a la exportación de productos aislados de éxito.

Junto a estas empresas con una cierta capacidad de penetración en el exterior es necesario citar todos aquellos otros agentes, muchos de ellos de capital español, que comercializan en España productos internacionales: distribuidoras y minoristas de productos extranjeros, sucursales de las *majors*, etc.

Finalmente, debe analizarse el impacto de la liberalización sobre el resto de las empresas y los profesionales del sector. Competir con grandes producciones de éxito internacional, que adecuan su política de precios a la capacidad adquisitiva de cada mercado pues ya han amortizado su inversión previamente, deja poco margen de maniobra al productor local. Éste debe amortizar sus costes de producción y reconocimiento en mercados de referencia, a veces muy restringidos. Que éste pueda ser su Comunidad Autónoma, España, Iberoamérica o el mundo cambia substancialmente las cosas en un sector donde las economías de escala son importantes. Para la mayoría, con escasos conocimientos y sin un buen sistema de apoyo institucional, la competencia internacional se da únicamente en el propio mercado local.

Ante este panorama desigual, no siempre es fácil delimitar cuáles son los verdaderos intereses españoles, ni cómo ayudar a un tejido empresarial con situaciones de partida débiles y heterogéneas, en general poco estudiadas por la administración. No requiere el mismo apoyo un editor en catalán, vasco o gallego, que uno en castellano. Estas especificidades deberían tenerse en cuenta cuando se negocie un marco favorable al máximo número de productos españoles. Analizar caso a caso los intereses compartidos con otros gobiernos es fundamental para consolidar nuestra posición.

**Conclusiones:** El sistema multilateral de liberalización del comercio mundial se ha basado desde su puesta en marcha en la convicción que a mayor apertura comercial mayor interdependencia, crecimiento económico y redistribución de la riqueza a escala mundial. Pero el sector de la cultura tiene características propias que explican tanto el predominio estadounidense como las resistencias al mismo. Su valor no es sólo económico; también es un poderoso generador del imaginario simbólico colectivo. Se trata, pues, de hacer posible los beneficios de la libre circulación de cultura con la preservación de una diversidad real de contenidos culturales, propios y ajenos.

Diez años después de la inclusión de la producción cultural en el GATS, los Estados Unidos presionan para abrir negociaciones de liberalización del sector. Sus intenciones son claras: es necesario un marco normativo que liberalice el comercio y anule la discriminación entre proveedores extranjeros, y al mismo tiempo regule un cierto nivel de proteccionismo interno, que ayude a preservar la diversidad cultural y la identidad nacional. Todo paso hacia la regulación limita el desarrollo futuro de medidas proteccionistas e impone la cláusula de "nación más favorecida" al intercambio de servicios culturales.

Los negociadores de la Comisión Europea tienen el mandato explícito de los Estados miembros de mantener la situación como está. Sin embargo, no todos los países ni actores económicos de una Unión Europea ampliada a 25 Estados comparten la misma visión e intereses. Desde un punto de vista comercial, éste es un sector mucho más importante para Estados Unidos que para Europa, que por otra parte podría mantener de momento cierta protección interna en el seno de la Unión Europea. Esta es la razón por la cual muchos representantes del ámbito cultural temen que la cultura pueda ser moneda de cambio por parte de los responsables comerciales europeos ante sus contrapartes estadounidenses.

El actual gobierno español se alinea junto a Francia en un intento de evitar el triunfo de facto de las tesis liberalizadoras. Ambos países comparten la misma visión sobre la cultura, además de amplias áreas lingüístico-culturales extracomunitarias. El desmoronamiento de los sistemas de apoyo preferencial a las mismas puede acarrear el fin de mercados alternativos ante el predominio estadounidense. Sin embargo, las características propias de la negociación (donde los Estados continúan siendo soberanos en materia comercial), y del objeto negociable, la cultura (que requiere de la unanimidad en el seno de la Unión Europea) dan ciertas garantías al proceso.

De todas formas, autoridades públicas y actores culturales españoles deben dejar de ir a remolque de iniciativas externas para emprender un análisis riguroso sobre cómo conseguir un desarrollo sostenible del tejido cultural industrial propio. En paralelo, deben tejerse alianzas estratégicas con otros países con el objetivo de ampliar una real diversidad cultural a escala europea, iberoamericana y global.

*Lluís Bonet*

*Profesor de Economía y Director de los cursos de postgrado en gestión cultural de la Universidad de Barcelona. Especialista en economía y política de la cultura.*