

Las industrias culturales en los acuerdos de integración regional: el caso del NAFTA, la UE y el MERCOSUR

Hernan Galperin *

Bldg. 120 Room 110
Department of Communication
Stanford University
Stanford, CA 94305
email: hgalper@leland.stanford.edu

** Hernan Galperin es Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires y estudiante de doctorado en Stanford University. Este trabajo fue presentado en el Ier. Coloquio NAFTA/MERCOSUR de Ciencias de la Comunicación en Santos, Brasil, Agosto de 1997. El autor quiere agradecer a François Bar, Seeta Gangadharan, Jorge Werthein, John Wirth, Joseph Straubhaar y Silvio Waisbord por comentarios sobre versiones preliminares de este trabajo.*

Las industrias culturales em los acuerdos de integración regional: el
caso del NAFTA, la UE e el MERCOSUR
Hernan Galperin

Coleção UNESCO-MERCOSUL

Capa: Carlos Clemen

Composição e fotolito: Prática Gráfica e Editora Ltda.

Comitê Editorial:

Jorge Werthein

Maria Dulce Borges

Célio da Cunha

Briane Bicca

Cláudio Menezes

Celso Schenkel

Jacob Waiselfisz

Reprodução de parte desse livro será permitida citando-se a fonte.

© 1998 by UNESCO

Apoio editorial: Vera Ros

Apoio logístico: João Carlos Figueiredo

Direitos por esta edição: UNESCO



UNESCO

Representação no Brasil

SAS Quadra 5 - Bloco H - lote 6

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO - 9º andar

70070-914 - Brasília, DF - Brasil

Caixa Postal 08563

Telefones: (5561) 223-8684 - (5561) 217-6470

Fax: (5561) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org

**Las industrias culturales en los
acuerdos de integración regional: el
caso del NAFTA, la UE y el
MERCOSUR**

Galperin, Hernan

Las industrias culturales en los acuerdos de integracion regional : el caso del NAFTA, la UE y el MERCOSUR. - Brasilia : Unesco, c 1998.

68 p. ; 21 cm. - (Coleção UNESCO-MERCOSUL)

I. Título.

CDU 327:008

CDD 327

Apresentação

No marco do Protocolo de Intenções firmado em dezembro de 1997 entre o Mercosul e a UNESCO com o objetivo, entre outros, de desenvolver estudos que promovam a integração regional, a Representação da UNESCO no Brasil tem procurado estimular estudiosos e pesquisadores da América Latina no sentido de aprofundarem a reflexão sobre diversos aspectos dos desafios culturais, educacionais e científicos do MERCOSUL.

Um desses estudos é o de Hernan Galperin, do Departamento de Comunicação da Universidade de Stanford, sobre as indústrias culturais nos acordos de integração, onde analisa lucidamente e de forma comparativa os casos do NAFTA, da UE e do MERCOSUL, procurando refletir sobre o impacto desses acordos nas indústrias culturais menos desenvolvidas.

Estudos nessa direção são da maior importância para o futuro do bloco. Eles podem subsidiar políticas que venham a favorecer a integração, dinamizando, por conseguinte, os programas de intercâmbio e cooperação.

O MERCOSUL, seis anos depois de sua constituição é uma realidade. O ceticismo inicial cedeu lugar a um conjunto de perspectivas bastante favoráveis. No entanto, se por um lado, a integração no plano econômico apresenta resultados positivos,

o mesmo já não se pode dizer no plano cultural. É importante que o MERCOSUL se consolide, também, como espaço cultural de diálogo e criatividade, condição fundamental para a sua plenitude.

Com a publicação do trabalho de H. Galperin, a UNESCO dá início à difusão dos estudos que estão sendo feitos, via de regra, em parceria com outras instituições. Parte-se do pressuposto que quanto mais conhecimentos forem gerados sobre o MERCOSUL, tanto mais elementos se reunirão para compor sua dimensão holística, apressando formas mais avançadas de diálogo entre os fatores culturais e de desenvolvimento.

Sob esse aspecto, as universidades do MERCOSUL podem dar uma contribuição substantiva na medida em que se dispuserem a formar e apoiar grupos de pesquisa conjuntos para o desenvolvimento de projetos integrados de investigação.

A formação de uma base comum de conhecimentos contribuirá para elevar o debate a um plano superior de reflexão, favorecendo a busca de soluções e caminhos em direção a uma cidadania do bloco.

Jorge Werthein

Representante da UNESCO no Brasil

Coordenador do Programa
UNESCO/MERCOSUL

Resumen

Este trabajo compara la política de industrias culturales implementada en tres acuerdos de integración regional: el NAFTA, la Unión Europea y el MERCOSUR. En cada uno de estos acuerdos se han combinado liberalización, cooperación y excepción de manera particular, dando como resultado distintas políticas audiovisuales. Tres ejes analíticos son utilizados para explicar estas diferencias: estructura de las industrias, políticas nacionales de comunicación y distancias culturales. Mientras en el NAFTA predomina la lógica neoliberal sobre las industrias culturales, en la UE se han establecido programas proactivos de desarrollo para el sector, con objetivos a la vez económicos y culturales. En el caso del MERCOSUR, las políticas audiovisuales están aún en borrador. Sin embargo, factores económicos y políticos condicionan las opciones posibles. En la conclusión se presenta un análisis comparativo de la política audiovisual en los tres bloques.

Abstract

This paper compares cultural industries policy in three regional trade agreements: the NAFTA, the European Union and the MERCOSUR. Each of these trade agreements has combined liberalization, cooperation and exemption in unique ways, resulting in different policy outcomes. Three factors are explored to account for these differences: industry profile, domestic communication policies and cultural distance. While in the NAFTA cultural products are treated as commodities, the EU has established a pro-active policy for the sector, setting both economic and cultural goals. In the case of MERCOSUR, cultural industries policy is still in blueprint. However, political and economic factors greatly constrain the available policy options. The conclusion offers a comparative perspective on audiovisual policies in the three trade blocs.

Las industrias audiovisuales han demostrado ser uno de los temas más controversiales en los acuerdos de integración regional. La radiodifusión, el cine, la televisión por cable y otras industrias de la cultura son siempre objeto de anexos o acuerdos paralelos que excluyen, limitan o establecen reglas específicas para la integración y la cooperación regional en este sector. Ninguna otra industria ha generado tanto debate sobre la legitimidad y los límites económicos, políticos e institucionales de los procesos regionales de integración.

El motivo fundamental de estas controversias es que, al poner sobre la mesa de negociación a los productos culturales, estos acuerdos traen a luz complejas cuestiones sobre la relación entre economía, cultura e identidad social. Deben tratarse los productos culturales como otras mercancías? Qué tienen de diferente estas industrias - y sus productos - que justifique una política de integración específica? Cuál debe ser el rol de las instituciones regionales, los gobiernos nacionales, el sector privado y la sociedad civil en la protección y desarrollo de este sector? El objeto de este trabajo es comparar las respuestas que se han dado a estas preguntas, y las políticas implementadas en consecuencia, en tres diferentes procesos de integración regional: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Mercado Común

del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea (UE).

Tres son los ejes analíticos utilizados para entender las políticas audiovisuales de cada bloque, la agenda de cada uno de los países involucrados, y los obstáculos y logros de dichas políticas. Primero, el *profile* o estructura de las industrias culturales en la región. Este eje se refiere a la distribución de los recursos económicos y políticos entre los productores audiovisuales de cada región. Segundo, las políticas domésticas de comunicación de los países en la región, que abarcan básicamente tres áreas: políticas de medios, de telecomunicaciones y políticas culturales. Y tercero, las 'distancias culturales' que separan a los países de cada bloque. Este eje analítico se refiere a las barreras en términos de idioma, hábitos de consumo y preferencias de géneros que limitan el flujo de productos culturales entre países (Hoskins, Finn y McFadyen, 1996). Con respecto a este factor, es necesario hacer dos aclaraciones. En primer lugar, las distancias culturales no coinciden con las fronteras nacionales, o dicho de otra manera, los públicos consumidores de productos audiovisuales se constituyen tanto de forma *vertical* dentro de cada país como de forma *horizontal* entre países (Collins, 1994). Por otro lado, estas barreras culturales al flujo transnacional de productos audiovisuales no son estáticas ni están dadas de forma natural, sino que dependen de factores

históricos y económicos (por ejemplo, control sobre los canales de distribución) que generan hábitos y moldean las elecciones diarias de los consumidores de estos productos.

Antes de iniciar el análisis es necesario hacer dos salvedades sobre este trabajo. Primero, si bien habrá algunas referencias a otros sectores, el foco del estudio son las industrias audiovisuales, y en particular en el sector televisión. Segundo, al analizar el NAFTA, el MERCOSUR y la UE es importante reconocer que están comparando procesos de integración muy distintos en términos de objetivos, desarrollo histórico e instituciones, pero el objetivo es precisamente incorporar estas diferencias al análisis y ver si ayudan a entender las distintas políticas de industria cultural adoptadas en cada bloque.

El doble carácter de los productos culturales

Para entender la problemática sobre industrias culturales en los procesos regionales de integración es importante reconocer las especificidades económicas y culturales de sus productos/servicios. Por un lado, nos guste o no, estas industrias son hoy parte integral del sistema económico mundial. El flujo internacional de productos audiovisuales ha crecido a un ritmo vertiginoso en los últimos años,

facilitado por los avances en tecnologías de telecomunicación y distribución de señales. Las empresas audiovisuales de los EUA, líderes en el mercado de películas y programas de TV, obtienen cerca del 50% de sus ingresos por ventas en el mercado internacional (Sinclair, 1996), haciendo del sector audiovisual el segundo de mayor superávit (luego de la industria aeroespacial) en la balanza comercial de ese país.¹ La exportación de material audiovisual está lejos de ser un fenómeno nuevo, y tiene su raíz en las particularidades económicas de los productos audiovisuales: altos costos de producción de la primera copia e ínfimos costos de reproducción y no exclusividad del consumo (los productos no se “gastan” en el acto de consumo). Estas características hacen particularmente atractiva - desde el punto de vista de los productores - la comercialización en el mercado internacional, y a la vez aumentan las ventajas competitivas de los productores de países de mayor mercado doméstico (Wildman, 1995; Hoskins, Finn & McFadyen, 1996).

Por otra parte, es indiscutible que las industrias culturales tienen importantes implicaciones socio-políticas. Esquemáticamente, podemos pensar estas implicaciones en dos sentidos: primero, los productos culturales ayudan a reproducir

¹ Fuente: MPAA.

la identidad cultural y a sostener los lazos sociales en una comunidad.² Segundo, las industrias culturales hacen a la calidad de la esfera pública de una comunidad, por cuanto regulan la circulación del discurso político en las sociedades modernas. Es síntesis, mientras que en términos puramente económicos existen fuertes incentivos a la exportación de productos audiovisuales, las implicaciones socio-políticas de los mismos tornan problemática su inserción en los acuerdos de integración regional, tornándose este un terreno privilegiado de debate entre diferentes concepciones sobre como articular desarrollo económico, cultura e identidad colectiva.

La nueva estructura de los mercados audiovisuales

El análisis de las políticas audiovisuales en los acuerdos de integración regional requiere también de una breve discusión sobre los recientes cambios en tecnologías de comunicación, estructuras de mercado y políticas de regulación de medios, cambios que han alterado radicalmente el contexto

² Como ejemplos, entre muchos otros, podemos citar el trabajo de B. Anderson (1983) sobre la prensa en Europa en el siglo XIX y el trabajo de Martin-Barbero (1987) sobre la radio y el cine en América Latina a principios de este siglo.

en el que se desarrollan los flujos transnacionales de inversión y productos audiovisuales. En el aspecto tecnológico, las innovaciones en distribución de señales (TV-cable, compresión digital, televisión directa al hogar, etc.) han multiplicado el número de canales de distribución o “ventanas” para productos audiovisuales, aumentando por consiguiente en forma exponencial la demanda de contenido para llenar estos nuevos canales. Esto es lo que Hoskins, Finn y McFadyen (1996) han llamado el paso de una situación de “escasez de **espectro**” o de canales de distribución a otra donde lo escaso es el **contenido** para llenar todas las ventanas disponibles. Al mismo tiempo, los recursos para nuevas producciones se han vuelto relativamente más escasos, ya que si bien han aumentado los recursos totales del sector audiovisual, estos se hallan ahora fragmentados entre más competidores. En general, quienes más se han beneficiado con estos cambios han sido las grandes productoras estadounidenses, las cuales no sólo están mejor posicionadas para desarrollar nuevas producciones sino que además cuentan con enormes *stocks* de contenido de entretenimiento comercializable a bajo costo.³

³ Las exportaciones de las ‘majors’ a canales de TV abierta han crecido a un promedio de 21% entre 1986 y 1996, y de 32% a canales de TV por suscripción (Fuente: Comisión Europea, 1997a).

En términos de políticas de regulación de medios, en la última década se ha consolidado el proceso de desregulación (o re-regulación por el mercado) de las industrias audiovisuales, que ha tenido características algo distintas en las tres regiones aquí analizadas. En los Estados Unidos, donde desde un principio ha prevalecido el modelo de radiodifusión comercial, los cambios recientes han sido en el sentido de liberalizar aún más las restricciones sobre propiedad de medios y obligaciones de los operadores.⁴ En Europa, la desregulación fundamentalmente ha quebrado el monopolio de los servicios públicos de radiodifusión, mediante un doble proceso de privatizaciones y apertura de los mercados a nuevos competidores, en especial en los sectores de nuevas tecnologías como Direct Broadcasting System (DBS) y TV-cable, debilitándose también las regulaciones sobre contenidos. En América Latina, desregulación ha significado tanto privatización (caso de Argentina y México) como liberalización de restricciones sobre propiedad y obligaciones de los operadores.

Por último, en términos de estructura industrial la última década se ha caracterizado por un fuerte proceso de internacionalización,

⁴ Ver por ejemplo el Telecommunications Act de 1996.

realineamientos y concentración en las industrias audiovisuales. Este proceso ha creado poderosos grupos multimédios, con intereses en diversos países e industrias, frente a los cuales ha quedado disminuida la capacidad política de gobiernos y entidades regulatorias nacionales (Hoffman-Riem, 1996). Estos conglomerados y sus asociaciones de lobby tienen cada vez mayor peso en las decisiones sobre políticas de comunicación, presionando a los gobiernos, según el caso, para erigir o derogar regulaciones al flujo internacional de inversiones y productos culturales, muchas veces utilizando la retórica del proteccionismo cultural en pos de defender intereses exclusivamente económicos (Ferguson, 1995).

En suma, estas tres tendencias han modificado radicalmente los distintos escenarios (nacional, regional e internacional) del mercado audiovisual. Mientras los desarrollos tecnológicos hacen cada vez más fácil y barato el flujo transnacional de productos, el nuevo marco regulatorio tiende a disminuir las barreras a estos flujos, cuyo motor son los cada vez más diversificados conglomerados multimedia que lideran la regionalización de la oferta cultural. Es sobre este dinámico contexto que debemos analizar cómo se han incorporado las industrias culturales en los acuerdos regionales de integración.

David y Goliath?: el caso del NAFTA

Los debates sobre industrias culturales y libre comercio en Norteamérica se remontan a 1988, cuando los EUA y Canadá firman el TLC (Tratado de Libre Comercio). Luego de intensas negociaciones, Canadá logra excluir las industrias culturales del acuerdo por medio del Artículo 2005, si bien se incorpora una cláusula en ese mismo artículo que deja vía libre a los EUA para tomar medidas de represalia “de igual efecto comercial”.⁵ Esta “excepción cultural” fue celebrada como un triunfo por las autoridades canadienses, si bien algunos críticos de ese país (e.g., Mosco, 1990; Comor, 1991) sostienen que la cláusula que legaliza las represalias significa la aceptación de la lógica económica en el campo de la cultura. La posición canadiense tiene una importancia que va más allá del acuerdo mismo, ya que sienta un precedente legal para otros acuerdos de libre comercio, en especial para la exclusión de las industrias culturales de la Ronda Uruguay del GATT lograda luego por la Unión Europea a fines de 1993.

⁵ Canadá hace además cuatro concesiones relativas a los insumos para industrias culturales, compensaciones por restricciones a la propiedad de medios, deducciones impositivas en publicidad gráfica y royalties por retransmisión de señales. Para más detalles ver Acheson & Maule, 1996.

Cuando se incorpora México al acuerdo en 1993, formándose así el NAFTA, queda claro que Canadá no está dispuesto a ceder en este terreno. Por su parte, como principal exportador de productos culturales y base de los más grandes conglomerados de medios, la agenda de los EUA en las negociaciones es muy clara: la eliminación de todas las barreras al flujo internacional de inversiones y productos en el sector. Como lo afirma un documento del Departamento de Comercio de los EUA,

“Al implementar políticas que crean barreras a la entrada de competidores o aumentan su costo, los gobiernos pueden, en ciertas circunstancias, inclinar el proceso de globalización de los medios en favor de compañías nacionales. Los EUA deben trabajar con los gobiernos de otros países para *eliminar esas políticas para el beneficio a largo plazo de todos los países*” (Departamento de Comercio de los EUA, 1993).

Contrariamente a Canadá, en el caso de México la cuestión de las industrias culturales parece no ser una preocupación, como lo demuestran las conocidas declaraciones del principal negociador

mexicano ante el NAFTA, quien afirma que, dada la historia y riqueza cultural del país, la inclusión de las industrias culturales en el acuerdo no representa una amenaza a la identidad cultural mexicana.⁶

En el NAFTA se establece por lo tanto un doble standard: el Anexo 2106 establece que, entre Canadá y los EUA, quedan exceptuadas las industrias culturales del acuerdo, conforme a lo acordado por estos países en el TLC en 1988. Canadá se reserva además el derecho a aprobar cualquier inversión - independientemente del monto - "relacionada con la herencia cultural y la identidad nacional de Canadá" (Capítulo 11, Anexo 1). En el caso de México, las industrias culturales quedan incluidas en el acuerdo, si se estipulan limitaciones relativas al porcentaje de inversiones extranjeras en el sector audiovisual, al requerimiento de usar el idioma español en las transmisiones de radiodifusión, una cuota mínima de 30% de pantalla para el cine nacional ⁷ y la restricción del otorgamiento de licencias de radiodifusión a los ciudadanos del país (restricción que, si bien no se menciona en el

⁶ Citado en García-Canclini, 1996.

⁷ Cuota que como veremos adelante no sólo nunca se ha hecho cumplir sino que según la Ley de Cinematografía de 1992 se reduce en 10% cada año hasta llegar a un mínimo de 10% en 1997.

acuerdo, rige también en Canadá y los EUA). Veámos ahora como los tres ejes analíticos mencionados antes (*profile* de las industrias, políticas domésticas de comunicación y distancias culturales) nos ayudan a entender las distintas agendas de los integrantes del bloque y la resultante fórmula del NAFTA para el sector de industrias culturales.

En términos de estructura industrial, existe un marcado desequilibrio entre los integrantes del bloque en la capacidad económica de sus productores culturales. Como ya mencionamos, las compañías estadounidenses son líderes mundiales en la producción y exportación de productos audiovisuales. Entre las principales razones del dominio de las *majors* de Hollywood se encuentran: economías de escala (los EUA tienen el mayor mercado doméstico de productos audiovisuales), ventajas por haber entrado tempranamente al negocio, un mercado interno altamente competitivo que favorece las producciones destinadas a públicos masivos, y el hecho de que el mercado lingüístico anglófono sea, por lejos, el de mayor poder adquisitivo a nivel mundial (Collins, 1994). Por otra parte, los mercados culturales de los EUA son altamente impermeables a los productos extranjeros, lo que aumenta aún más el superávit de balanza

comercial en productos audiovisuales del país.⁸ Considerando que 'majors' exportan en el orden de los 5 mil millones de dólares por año, no causa sorpresa que la inclusión del sector audiovisual en los acuerdos de libre comercio sea parte fundamental de la política de comercio exterior de los EUA.

El caso de Canadá es diametralmente opuesto. En primer lugar, los mercados audiovisuales de este país, cuando no controlados por cuotas (como lo es la televisión), muestran un absoluto predominio de productos estadounidenses, cercano al 95% en la industria del cine y el video.⁹ La proximidad geográfica y cultural con los EUA (excluyo por un momento a Quebec del análisis) hacen de Canadá el principal comprador de productos audiovisuales de los EUA. A pesar de una política de proteccionismo cultural de larga data, y una activa intervención estatal en la producción y distribución de productos audiovisuales, la balanza comercial de Canadá en productos audiovisuales es altamente deficitaria, mientras que las industrias culturales del país, si bien

⁸ A modo de ejemplo, la participación de mercado de las películas extranjeras en los EUA cayó de 10% en los años '60 a menos de 1% en 1996 (The Economist, 1/2/97).

⁹ Fuente: McAnany & Wilkinson, 1996. En el caso de la provincia de Quebec, barreras de lenguaje, cuotas más estrictas y una activa política provincial de proteccionismo cultural hacen que la presencia de productos importados sea menor.

sólidas en cuanto a estructuras de distribución, tienen limitada participación en los mercados de contenidos doméstico e internacional (Tremblay, 1997).¹⁰

En resumen, el incesante flujo de productos estadounidenses, apoyado en las escasas distancias culturales existentes en términos de lenguaje y hábitos de consumo entre ambos países, sumado a una fuerte filosofía regulatoria de radiodifusión como servicio público, explican la agenda canadiense de excepción cultural en el NAFTA. Sin embargo, la viabilidad a largo plazo de esta fórmula parece, al menos, problemática. Casos recientes de proteccionismo cultural afectando intereses estadounidenses han incrementado la presión sobre el gobierno de los EUA para que tome medidas de represalia comercial,¹¹ y teniendo en cuenta que más

¹⁰ Sin embargo, estudios recientes (Attalah, 1996) afirman que las exportaciones canadienses de programas de TV crecen a ritmo acelerado, en especial hacia el mercado estadounidense de la TV por suscripción. Además, debido a las ventajas en costos y a los subsidios federales y provinciales, numerosas compañías estadounidenses eligen producir en Canadá, en lo que podríamos denominar industrias maquiladoras para el mercado audiovisual de los EUA (Variety, 8/12/97).

¹¹ Entre estos casos se pueden mencionar: la no autorización para instalarse en Canadá a una mega-cadena americana de distribución de libros (Border's), la imposición de un impuesto sobre ganancias por publicidad a revistas foráneas con publicidad local (afectando principalmente a la revista Sports Illustrated del grupo Time-Warner) y la no renovación de la licencia a un canal de música por cable (Country Music Channel) del grupo Westinghouse-Electric.

del 80% del total de las exportaciones de Canadá tienen como destino el mercado de los EUA, la excepción cultural se halla bajo fuego cruzado tanto desde afuera como dentro mismo del frente canadiense.¹²

La situación de Mexico es de algun modo peculiar. Para comenzar, el flujo de productos audiovisuales americanos en este país, si bien alto, es menor que en el caso de Canadá.¹³ Además, algunas empresas mexicanas se han convertido en grandes conglomerados multimedios, con fuerte presencia en los mercados de contenido regional e internacional. El mejor ejemplo es por supuesto el grupo Televisa. Integrado vertical y horizontalmente, con intereses en televisión abierta, por cable, DBS, cine, radio y prensa, e inversiones directas en radiodifusión en Chile y Perú, este grupo exporta programas a más de 55 países, siendo líder mundial en venta de telenovelas, su producto estrella.

Por otro lado, en términos de distancias culturales, la relación EUA-México presenta

¹² Por ejemplo, en una entrevista reciente el Ministro de Comercio de Canadá, Art Eggleton, cuestiona la eficacia de la excepción cultural en los acuerdos de libre comercio (Financial Times, 29/1/97).

¹³ Según datos recientes, si bien los productos estadounidenses representan más del 80% de la oferta en el mercado de video y 65% del cinematográfico (Sánchez-Ruiz, 1997), en la televisión abierta hay un 70% de programación nacional (Sánchez-Ruiz, 1996).

diversas singularidades. Mientras los productos audiovisuales estadounidenses enfrentan en México barreras no sólo de lenguaje sino también de contenidos, hábitos de consumo y preferencias de género, hay en los EUA (según el U.S. Bureau of Statistics) más de 30 millones de hispanohablantes, con fuertes lazos culturales con su país de origen y con un poder adquisitivo muy superior a las audiencias mexicanas. El grupo Televisa tiene una larga historia en este mercado, tanto como inversor como proveedor de programación. La empresa de la familia Azcárraga controló, a través de la Spanish International Network (SIN), el mercado de radiodifusión hispanohablante de los EUA hasta 1986, cuando el ente regulador de aquel país (el FCC) obligó a Televisa a vender su participación. Actualmente, Televisa es socia minoritaria en Univisión, la cadena líder del mercado hispanohablante, y transmite su canal por suscripción Galavisión vía satélite sobre el territorio de los EUA.

Como bien lo nota Sánchez-Ruiz (1996), es importante recordar que a pesar de los logros de las industrias culturales mexicanas, su desarrollo sigue siendo limitado, y está lejos de constituirse un intercambio igualitario entre México y su principal socio comercial en el mercado audiovisual, los EUA. Más aún, las poco exitosas incursiones del grupo

Televisa en el mercado anglófono de los EUA (con la compra del periódico deportivo The National y la reciente producción de telenovelas en inglés) muestran las dificultades que enfrentan los productores extranjeros para penetrar el atractivo pero cerrado mercado cultural estadounidense.

Para México, como sostiene Covi Druetta (1997), el NAFTA es no tanto un punto de partida sino un punto de llegada de la nueva política de comunicación, cuyos pilares son la privatización de las redes estatales, la desregulación de los mercados audiovisuales y el achicamiento de la participación estatal en la producción y distribución de contenidos. Es significativo que antes de la firma del NAFTA se halla promulgado una nueva Ley de Cinematografía que reduce significativamente la protección a la industria nacional (1992) y se hallan privatizado la empresa nacional de teléfonos (1990) y dos cadenas nacionales de televisión abierta (1993). Además, a un año de la puesta en marcha del NAFTA, se modifica el artículo 28 constitucional, permitiéndose hasta 49% de capital extranjero en empresas mexicanas, incluyendo al sector audiovisual (algo ya contemplado en el NAFTA pero sólo para TV-cable), y luego, en 1997, se modifica la Ley Federal de Derechos de Autor acercando esta legislación a

la vigente en los EUA y Canadá.¹⁴ En síntesis, la combinación de una mayor distancia cultural con los EUA, así como una proximidad con el atractivo mercado hispanohablante de ese país, la presencia de fuertes productores domésticos, y la orientación neoliberal del gobierno explican porqué la excepción cultural impulsada por Canadá nunca formó parte de la agenda mexicana de negociaciones en el NAFTA

En perspectiva, podemos decir que el NAFTA no ha alterado significativamente la estructura o el funcionamiento de los mercados audiovisuales en la región. Por un lado, Canadá logra mantener la excepción cultural negociada con los EUA en 1988. Para México, el acuerdo es parte de un más amplio proceso de re-estructuración del mercado audiovisual y de telecomunicaciones. Lo importante es notar que, como acuerdo de integración restringido al establecimiento de una zona de libre comercio, el NAFTA no contempla la creación de instituciones regionales o programas de cooperación en el sector audiovisual; en otras palabras, la lógica de integración mediante el libre flujo de productos e

¹⁴ Básicamente, se incorpora la figura del copyright, pasándose así de una tradición de defensa del artista a otra donde se protege al poseedor de derechos sobre la obra. Para una discusión sobre las diferencias entre la legislación mexicana y la de los EUA, ver Nivón (1992) y Acheson & Maule (1994).

inversiones es aplicada también a este sector. Es entonces no tanto por mención sino por omisión que en el NAFTA se impone la lógica neoliberal sobre los productos culturales.

Armando el rompecabezas europeo

La política audiovisual de la UE descansa sobre dos objetivos en gran medida contradictorios, uno económico y el otro cultural. El objetivo cultural, problemático en sí mismo, está definido en el Artículo 128 del Tratado de Maastricht: “La comunidad debe contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados-Miembro, respetando su diversidad nacional y regional, y a la vez traer a luz la herencia cultural común”. Por otro lado, el objetivo económico es fortalecer las industrias culturales europeas mediante la fórmula proteccionismo externo/liberalización interna. Según el “Libro Verde sobre Televisión Sin Fronteras” (CE, 1984), ambos objetivos son no sólo compatibles sino que alcanzables conjuntamente mediante la liberalización de los servicios de radiodifusión en la región. Según los documentos de la UE, la libre circulación de productos audiovisuales entre países, por un lado, fomentaría el desarrollo de una identidad europea común, creándose al mismo tiempo un mercado audiovisual único a nivel regional. Este

mercado unificado serviría de base para que los productores audiovisuales europeos, al aprovechar las economías de escala de un mercado interno comparable en tamaño y poder adquisitivo al de los EUA, mejoren su competitividad tanto en el plano regional como internacional.

El documento principal de la política audiovisual de la UE es la Directiva sobre Radiodifusión de 1989 (CE, 1989), revisada luego en 1997 (CE, 1997b). En esta se establecen dos objetivos: 1) abolir las restricciones al libre flujo de servicios de radiodifusión entre países y 2) armonizar los marcos regulatorios nacionales. En base al primer objetivo, el Artículo 2 establece que ningún país-miembro podrá “restringir la retransmisión en su territorio de emisiones televisivas originadas en otro país-miembro”, si bien mediante el Artículo 3 se autoriza a que cada país imponga regulaciones específicas a la radiodifusión en su territorio. El artículo 4 establece las controversiales cuotas de pantalla para producciones europeas, que fueron objeto de una larga pulseada entre el bloque más proteccionista (representado por Francia y el Parlamento Europeo) y la Comisión Europea. Finalmente, fue establecido en dicho artículo que “los países-miembro deben asegurar, cuando posible y mediante medios apropiados, que los radiodifusores reserven una proporción mayoritaria

de su transmisión a programas europeos”.¹⁵ La directiva establece también una cuota de 10% para producciones independientes (Artículo 5) y diversas regulaciones sobre tiempo y contenido en publicidad televisiva.

Está claro que la preocupación fundamental de la Directiva es la creación de un mercado audiovisual único mediante la liberalización de los servicios de radiodifusión dentro del bloque. Más allá de las débilmente enunciadas cuotas de pantalla y las regulaciones sobre publicidad, no se establecen obligaciones sobre contenido ni garantías al derecho de información, características de la tradición de radiodifusión como servicio público imperante hasta hace algunos años en Europa Occidental. Si bien en un documento posterior la Comisión Europea reconoce la problemática tendencia a la concentración industrial en el mercado audiovisual, en el mismo se afirma que “salvaguardar el pluralismo en los medios no es un objetivo de la UE, así como tampoco está dentro de su jurisdicción según lo establecido por el Tratado de Roma y el Tratado de la Unión Europea” (CE, 1992). Por lo tanto, tampoco existen hasta hoy limitaciones a la

¹⁵ Lógicamente, la redacción de este artículo dejó poco conforme al bloque más proteccionista. Sin embargo, países como Francia, en base al Artículo 3, han establecido cuotas más estrictas en sus territorios.

propiedad de medios o garantías sobre pluralismo en los contenidos a nivel regional, mientras que el proceso de concentración industrial a nivel regional torna cada vez más problemática la eficacia de las regulaciones nacionales en tal sentido (Kaitatzi-Whitlock, 1996).¹⁶

El plan MEDIA es la contracara de la Directiva en la política audiovisual europea. Iniciado en 1987 como programa-piloto y consolidado luego en 1989, este plan tiene tres objetivos centrales: 1) crear sinergías transfronterizas que permitan fortalecer a los productores audiovisuales europeos; 2) fomentar a pequeños y medianos productores mediante apoyo financiero y técnico; y 3) promover el pluralismo en la oferta audiovisual en términos de diversidad lingüística y cultural. Para alcanzar estos objetivos el plan MEDIA ha impulsado tres líneas básicas de acción: capacitación de profesionales, desarrollo de productos y apoyo a la distribución. Con sólo US \$29 millones para su fase piloto, el presupuesto del plan fue ampliado a US \$270 millones para la segunda etapa (1991-1995) y nuevamente a US \$510 millones para la etapa actual (1996-2000). A la fecha, se han puesto en marcha

¹⁶ Es importante destacar que existen proyectos en debate dentro de UE sobre limitaciones a la concentración de la propiedad de medios. Para más detalles, ver Kaitatzi-Whitlock, 1996 y Schlesinger, 1997.

en el marco del plan MEDIA más de 15 proyectos tales como la Oficina Europea de Distribución de Películas (EFDO), el Fondo Europeo para el Desarrollo del Multilingüismo Audiovisual (BABEL) y el Club de Inversores en Medios (MIC). Las metas del programa son brindar apoyo financiero (de hasta 50%) a más de 1.500 producciones, apoyar la distribución de 280 películas y capacitar alrededor de 1.700 profesionales a lo largo del quinquenio 1996-2000 (CE, 1997a).

La Directiva de 1989 y el plan MEDIA muestran claramente el carácter contradictorio de la política audiovisual de la UE. Por un lado, una iniciativa que fortalece a los grandes conglomerados de medios mediante la liberalización de la radiodifusión a nivel regional; por otro, un programa de apoyo a pequeños y medianos productores con énfasis en la diversidad lingüística y cultural. Cómo explicar las dos caras de esta política? Cuáles han sido los resultados logrados hasta hoy? Un repaso a los tres ejes analíticos de este trabajo (estructura de las industrias culturales, políticas domésticas de comunicación y distancias culturales) ayudará a responder a estas preguntas.

El fin de los monopolios públicos de radiodifusión y el desarrollo de nuevos canales de distribución audiovisual (TV-cable, DBS, etc.) han producido en fuerte incremento del volumen total

de televisión emitido en Europa Occidental - de 205.000 horas en 1985 a 720.000 en 1993 - así como en el número de estaciones de alcance nacional - de 40 en 1981 a 165 en 1993. Sin embargo, la oferta de programas europeos ha crecido "solamente" un 60%. Por otro lado, también se han incrementado los costos de producción de contenido, mientras que los ingresos de los canales vía publicidad o licencias tampoco han acompañado el ritmo de crecimiento del volumen de programación (CE, 1996). Estos cambios en la estructura de la industria audiovisual europea, como discutido anteriormente, han aumentado los incentivos a la compra de programación de entretenimiento estadounidense de bajo costo, particularmente en el caso de los nuevos canales o servicios que necesitan balancear los altos costos de entrada al mercado (Dupagne & Waterman, 1997). El nuevo panorama competitivo en Europa Occidental también ha favorecido a los conglomerados estadounidenses en el sector cinematográfico. A pesar de las cuotas de pantalla vigentes para productos europeos, la participación de mercado de los films de Hollywood ha aumentado, en Francia, de 39% en 1985 a 63% en 1996, de 59% a 80% en Alemania, y de 77% a 87% en el Reino Unido en el mismo período (CE, 1997a).

Sin embargo, esta mayor presencia de productos foráneos en los mercados europeos no

implica que todos los productores del viejo continente hallan sido debilitados por la nueva estructura competitiva. Por el contrario, la creciente oligopolización de los mercados nacionales ha consolidado la posición de grupos como Bertelsmann o Havas, cuyos intereses abarcan cada vez más sectores y países. La cuestión clave es: están estas empresas europeas compitiendo en un mercado audiovisual unificado como pretendía la Directiva sobre Radiodifusión de 1989?

Un reciente documento de la Comisión Europea responde a esta pregunta:

“El impacto del Mercado Común no ha causado mayores cambios en la industria de televisión. Si bien ha habido un aumento en la demanda de programas de TV, la oferta de productos verdaderamente europeos ha sido débil debido a la fragmentación en mercados nacionales (1996: 27-17).”

En otras palabras, si bien la política audiovisual de la UE ha alterado significativamente la competencia dentro de los mercados nacionales, no se ha logrado crear un mercado audiovisual regional en el sector. La idea esbozada en el Libro Verde de 1984, según la cual el libre flujo de

productos culturales haría florecer la identidad europea común, creándose así un mercado audiovisual integrado, ha demostrado ser por demás simplista. O como argumenta Collins, hay un ingenuo determinismo tecnológico en pensar que “las relaciones sociales y culturales son moldeadas necesariamente por cambios tecnológicos, y en particular, que la televisión satelital creará públicos y culturas transnacionales” (1995: 488). Como hemos visto en el caso de los EUA y México, los públicos de productos audiovisuales no coinciden con las fronteras nacionales, y menos aún con las regionales. Debemos entonces explorar las distancias culturales existentes dentro de Europa para entender el fracaso del llamado “espacio audiovisual europeo”.

“Europa” es en realidad un *collage* de públicos con diferentes idiomas, hábitos de consumo y preferencia de géneros. La diversidad idiomática es buen ejemplo de ello. Según Moeglin (1992) existían en Europa - en 1991 - transmisiones de TV en más de 13 idiomas, si bien prevalecían el Francés y el Inglés. Existen además grandes diferencias entre las audiencias nacionales en lo que hace a preferencias de género: en Francia, las películas lideran los ratings, mientras los ingleses prefieren los dramas y los italianos el deporte y los shows de variedades. Como afirma un ejecutivo de la televisión alemana,

“los públicos europeos miran programas nacionales o programas americanos, y no otros programas europeos”.¹⁷

Algunas cifras ayudan también a ilustrar las distancias culturales que separan a los públicos europeos. Un trabajo reciente de la Comisión Europea estima el comercio intra-UE de películas en 150 millones de ECUs, una cifra ínfima comparada con los 4.700 millones de ECUs que anualmente importa la UE de los EUA en el mismo rubro (CE, 1997a). La participación de mercado de los films europeos varía de 3% en Gran Bretaña a 23% en Francia, mientras que se estima que 80% de las producciones cinematográficas europeas nunca llegan a exhibirse fuera de su país de origen (CE, 1996). Estas distancias culturales se manifiestan también en la industria televisiva, en la cual, en contraste al florecimiento de canales pan-latinos en la TV por subscripción de América Latina, las iniciativas de canales pan-europeos tales como Euronews o Europa-TV han tenido escaso éxito.¹⁸

¹⁷ Fuente: *Variety*, 25/7/96.

¹⁸ Europa-TV, una iniciativa conjunta de cinco países, quebró en 1986 luego de sólo un año de funcionamiento. Euronews, un canal de noticias establecido por la UE en 1993 para “contrabalancear a CNN” y que transmite en cinco idiomas simultáneamente, ha sido recientemente rescatado del colapso financiero por inversores privados. También Sky, el servicio satelital de News Corp., tuvo que cambiar su estrategia inicial basada en el slogan “el idioma no es una barrera” debido a

En síntesis, la política audiovisual de la UE se ha preocupado más por fortalecer a los productores europeos en un período de rápidos cambios en la estructura del mercado que por promover la creación de un espacio audiovisual culturalmente diverso para los ciudadanos del viejo continente. Irónicamente, han sido justamente factores culturales los que han obstaculizado uno de los principales pilares de esta política: la creación de un mercado audiovisual unificado en la región. Como se afirma en un reciente documento de la Comisión Europea, la acción de la UE ha sido ineficaz en superar la fragmentación del consumo audiovisual en mercados nacionales, mientras que los programas de apoyo al estilo MEDIA han sido insuficientes para atraer inversiones y fortalecer la circulación de productos culturales dentro del continente (CE, 1994).

Sin embargo, pese al fracaso del proyecto del llamado “espacio audiovisual europeo”, no se debe subestimar el impacto de la política audiovisual de la UE. Por un lado, esta política ha fortalecido la tendencia a la concentración industrial a nivel regional, donde un puñado de conglomerados europeos compite, con productos esencialmente

magros resultados entre públicos de habla no inglesa. Las excepciones a esta lista de fracasos de los canales pan-europeos son Eurosport y el canal Franco-Alemania ARTE.

similares, en varios mercados nacionales simultáneamente. Por otro lado, se ha creado un nuevo marco regulatorio supra-nacional al que deben adaptarse los estados-miembro, lo que ha generado más de un dolor de cabeza a los gobiernos nacionales.¹⁹ Además, si bien “aquejados por una absoluta insuficiencia radical de recursos para influir en el corazón del sector audiovisual” como los define Bustamante (1994), programas de cooperación y desarrollo tales como el plan MEDIA marcan una clara diferencia entre la política audiovisual de la UE y la lógica puramente económica del NAFTA. Los debates en torno a esta contradictoria política serán probablemente unas de las cuestiones principales en el devenir de este proceso de integración, pues atañen no sólo a fuertes intereses económicos, sino a la formación de identidades colectivas y a la distribución del capital cultural en el viejo continente.

La (no) política audiovisual del MERCOSUR

En comparación a la UE, poco se ha discutido o hecho en el MERCOSUR sobre industrias

¹⁹ Ver por ejemplo el reciente conflicto entre España y la Comisión Europea sobre la TV por suscripción en ese país (New York Times, 30/6/97).

culturales. Como lo han demostrado varios investigadores (García-Canclini, 1987; Miceli, 1987), esta falta de iniciativas no es nueva en la región. Las políticas culturales de los países latinoamericanos se han preocupado o bien por las llamadas “artes cultas” (es decir, la pintura, la literatura o el cine-arte) o por la preservación del “patrimonio histórico”, dejando la mayor parte de la producción audiovisual sin política alguna y a discreción de la actividad privada. Y esto es sin duda alguna problemático para una región con altos niveles de producción y en especial consumo audiovisual como lo es América Latina, y en donde las industrias culturales han jugado un papel primordial en la construcción de identidades nacionales y afiliaciones políticas (Fox, 1988).

Desde el punto de vista económico, el MERCOSUR representa el más exitoso acuerdo regional de una larga (y por veces poco fructífera) historia de proyectos de integración en América Latina.²⁰ Iniciado en 1986, cuando Argentina y Brasil

²⁰ De los cuales los más relevantes han sido el ALALC (1960), luego convertido en ALADI (1980), y el hoy estancado Pacto Andino (1969). El éxito del MERCOSUR se evidencia en el aumento del intercambio comercial entre los socios: entre 1985 y 1994, el volumen del comercio intra-MERCOSUR aumentó seis veces, a una tasa del 22% anual, lo que elevó la participación del intercambio recíproco en el comercio total de los países-miembro del 5% al 20% (Ferrer, 1996).

firman el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), el proyecto luego se expande para incluir a Uruguay y Paraguay, consolidándose en 1991 cuando estos cuatro países firman el Tratado de Asunción.²¹ De acuerdo al texto de este tratado, los objetivos del MERCOSUR son: 1) crear una zona de libre comercio mediante la eliminación de barreras tarifarias y no-tarifarias; 2) establecer un arancel externo común; 3) coordinar políticas macro-económicas y sectoriales; y 4) armonizar los marcos regulatorios nacionales. Para ello se establece una estructura institucional (luego expandida en el Protocolo de Ouro Preto de 1994) compuesta por dos órganos fundamentales: el Consejo del Mercado Común (CMC) - el órgano legislativo - y el Grupo del Mercado Común (GMC) - el órgano ejecutivo. Las decisiones de ambos órganos son vinculantes para los estados-miembro.

En la legislación del MERCOSUR casi no encontramos referencias a las industrias culturales. Una de las pocas aparece en el Protocolo de Colonia de 1994, que busca liberalizar el flujo de inversiones en la región. Mediante este protocolo, los países-miembro se comprometen a abrir sus mercados y otorgar 'tratamiento nacional' a inversiones e

²¹ A la fecha, están avanzadas las negociaciones para la incorporación de Bolivia y Chile al acuerdo.

inversores de sus socios. Sin embargo, al igual que en el NAFTA, las industrias culturales quedaron en su mayoría excluidas de este protocolo. En el Anexo 2 se especifican las excepciones de cada país: Brasil excluye de la liberalización de inversiones los sectores de radio, TV y telecomunicaciones; Uruguay y Paraguay excluyen la radio, TV, telecomunicaciones y prensa; es interesante notar que Argentina, el país del bloque de mayor apertura a las inversiones extranjeras, no se toma ninguna excepción en las industrias de comunicaciones. Otras iniciativas del MERCOSUR afectan indirectamente a las industrias culturales, tales como el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones (que se ocupa básicamente de los aspectos técnicos y de armonización de regulaciones en el área de telecomunicaciones) y las resoluciones del GMC sobre publicidad (por ejemplo, la Resolución 126/96). Sin embargo, muy poco se ha avanzado en ambos sentidos. Es importante destacar también que dos acuerdos de fundamental importancia para la política audiovisual del bloque, el acuerdo marco para la liberalización del comercio en servicios (que incluye al sector audiovisual) y el acuerdo sobre propiedad intelectual, están aún en etapa de negociación.²²

²² Versiones preliminares del Protocolo Marco sobre el Comercio de Servicios sugieren que, si aprobado, este protocolo liberalizará en gran medida el intercambio en el sector audiovisual y de telecomunicaciones

De lo que sí se ha hablado en el marco del MERCOSUR es de coordinación de políticas culturales. Y es en estos debates, así como en las pocas iniciativas tomadas hasta la fecha, donde vemos reproducirse la fórmula de políticas culturales de “alta cultura” o “defensa del patrimonio cultural” mencionada antes, mientras casi no se presta atención al verdadero dínamo de la integración cultural regional, las industrias de cultura masiva.

El documento fundamental para la integración cultural en el MERCOSUR es, precisamente, el Protocolo de Integración Cultural firmado por los cuatro socios a fines de 1996 (CMC 11/96). Al igual que el tratado de la UE, este protocolo reconoce que “la cultura constituye un elemento primordial de los procesos de integración”, y establece que “los estados-parte se comprometen a promover la cooperación y el intercambio entre sus respectivas instituciones y agentes culturales” (Artículo 1), con prioridad para las “acciones culturales que expresen

en la región. Por ejemplo, en el proyecto se establece que los países-miembro deben abrir sus mercados y otorgar tratamiento nacional a proveedores de servicio de sus socios, con la inclusión gradual de todos los sectores en un período de 10 años. Al igual que el GATS, el proyecto también limita la capacidad de los gobiernos para establecer monopolios, otorgar subsidios e imponer obligaciones sobre proveedores de servicios en su territorio (Grupo Ad-Hoc de Servicios, Acta 3/96).

las tradiciones históricas, los valores comunes y las diversidades de los países miembros del MERCOSUR” (Artículo 2). Entre las áreas de trabajo mencionadas en el documento se incluyen co-producciones audiovisuales, la formación conjunta de recursos humanos, la preservación del patrimonio cultural común y la protección del derecho intelectual.

Si bien en el protocolo se menciona explícitamente al sector audiovisual, un repaso a las iniciativas concretas tomadas hasta hoy en el marco del proceso de integración demuestra que, una vez más, las políticas culturales en la región desatienden a las industrias audiovisuales. Las más destacadas iniciativas del “MERCOSUR Cultural” han sido: a) el establecimiento de un tratamiento aduanero especial para productos culturales destinados a exhibición o eventos en otro país-miembro - el llamado “Sello Mercosur Cultural” (GMC 122/96) - que favorece básicamente a las artes de exhibición (pintura, teatro, etc.); b) la creación de un programa de becas para jóvenes artistas; c) un programa de intercambio de jóvenes escritores; d) muestras itinerantes de fotografía e historietas; e) ediciones co-financiadas de escritores relevantes de los países del bloque; f) el establecimiento de la Casa del Mercosur Cultural en Colonia, Uruguay; y g) diversas iniciativas relativas a la preservación del

“patrimonio histórico común”.

Queda claro que detrás de estas iniciativas no existe una verdadera política de regulación y desarrollo de las industrias audiovisuales. Es interesante notar que fue esta misma falta de articulación con el sector privado lo que ha llevado al fracaso de anteriores proyectos regionales de integración en el área de comunicaciones. A final de los años '70, en el marco de los debates en la UNESCO sobre el Nuevo Orden Mundial de Información y Comunicación, se establecen en América Latina numerosos proyectos de cooperación regional tales como la Acción de Sistemas Informativos Nacionales (un *pool* de agencias nacionales de noticias), la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (una agencia pan-latina de noticias financiada por la UNESCO) y la Unión Latinoamericana y Caribeña de Radiodifusión (entidad que agrupa a los radiodifusores no comerciales de la región). Como afirma Roncagliolo, “la mayoría de estos esfuerzos han sido poco relevantes a la larga, o directamente fracasados, por el hecho de que privilegiaron el papel de los Estados y los organismos intergubernamentales” (1996: 48). En otras palabras, en una región en donde, nos guste o no, ha predominado desde muy temprano el modelo estadounidense de la radiodifusión comercial,

aquellas políticas audiovisuales que ignoren al sector privado están condenadas a tener un impacto muy limitado. Este es el riesgo que corren las políticas culturales del MERCOSUR.

Es importante reconocer que la política de industrias culturales del MERCOSUR esta todavía por desarrollarse. Primero, como mencionamos antes, acuerdos fundamentales tales como el protocolo sobre liberalización del comercio en servicios y el acuerdo sobre propiedad intelectual están aún en etapa de negociación. Además, el tema de políticas culturales recién alcanza *status* en la estructura institucional del MERCOSUR en 1995, con la creación de la Reunión de Ministros de Cultura (CMC 2/95). Más allá de su carácter embrionario, una mirada a la región en base a los tres ejes analíticos de este estudio (estructura de las industrias culturales, políticas domésticas de comunicación y distancias culturales) nos revela la problemática y los desafíos a que se enfrenta la agenda de políticas audiovisuales en el MERCOSUR.

Al igual que en NAFTA, en lo referente a la estructura de las industrias culturales del bloque lo que primero se observa es una notoria disparidad en términos de desarrollo y capacidad productiva entre Brasil y Argentina, por un lado, y Uruguay y Paraguay por otro. Tanto Brasil como Argentina han desarrollado complejos aparatos de producción

audiovisual, particularmente en la industria de TV, pasando de ser importadores de contenido a exportar programas al mercado latinoamericano y a otras regiones (Roncagliolo, 1995). Estos países no sólo producen localmente la mayor parte de su oferta televisiva sino que se han convertido en importantes competidores en los mercados de contenido, fundamentalmente en el rubro telenovelas, el género distintivo de la televisión latinoamericana.

Brasil tuvo un desarrollo más temprano en este sentido, destacándose lógicamente el caso de la Rede Globo. Esta cadena, fundada en 1964 por el empresario de prensa Roberto Marinho, tuvo su gran etapa de expansión bajo la benevolencia del régimen militar (1964-1985), el cual financió gran parte de la infraestructura necesaria para crear una audiencia nacional de televisión. Rede Globo forma hoy parte del conglomerado de medios de mayor facturación en América Latina, con intereses en publicación de diarios, revistas, video, libros, discos, TV-cable y DBS. Esta cadena comenzó a exportar telenovelas a mediados de la década del '70, y hacia 1992 había vendido más de 400 telenovelas y mini-series sólo en América Latina, los EUA y Canadá. Sin embargo, es importante resaltar que las exportaciones constituyen aún un negocio relativamente menor para Rede Globo, representando solamente el 5% de las

ganancias totales de la empresa (Marques de Melo, 1995).

En Argentina, es recién a partir de 1989, con la ola de privatizaciones y cambios regulatorios introducidos por el nuevo gobierno, que comienza la verdadera consolidación de grupos multimedios. Entre estos cambios se destacan la modificación de la ley que prohibía la entrada de empresas del sector prensa en el negocio de la radiodifusión y la privatización de dos cadenas nacionales de televisión. Los beneficiarios de estas privatizaciones fueron, en un caso, el Grupo Clarín - que publica Clarín, el diario de habla hispana de mayor circulación a nivel mundial - y en el otro un consorcio que incluye a Editorial Atlántida, líder en el sector revistas, como socio mayoritario. Con el influjo de capitales y la renovación de sus estrategias comerciales, ambas cadenas televisivas se han expandido rápidamente, extendiendo sus infraestructuras de producción y distribución. Programas de confección propia hoy dominan los ratings, y a la vez están siendo exportados con éxito a mercados vecinos como Chile, Paraguay y Uruguay.

El vertiginoso crecimiento del Grupo Clarín merece una mención aparte. Este conglomerado de medios es ya el terecero en facturación en América Latina, detrás de Globo y Televisa. En el mercado

local, el grupo controla una cadena de TV abierta, varias estaciones de radio en AM y FM, el mayor proveedor de TV-cable (Multicanal) y varios canales por subscripción, además de tener intereses en producción de películas, DBS y TV-cable en el sur de Brasil. La empresa ha también cosechado éxitos en la exportación de programas, si bien los US \$5 millones obtenidos por ventas al exterior en 1995 son todavía modestos comparados a los US \$62 millones cosechados por Televisa o los US \$24 millones logrados por Globo por venta de telenovelas en el mismo año.²³

Es importante resaltar que la fortaleza del sector televisión (y en el caso de Argentina, del sector TV-cable) no representa al conjunto de las industrias audiovisuales en Brasil y Argentina. En particular, ambas industrias cinematográficas atraviesan una fuerte crisis, siendo la participación de mercado de los films extranjeros del 85% en las salas y del 90% en TV abierta en ambos países.²⁴ Sin embargo, existen indicios de recuperación de la producción nacional en ambos mercados, en base a una nueva relación entre cine y televisión, y la reciente sanción de leyes federales de impulso al sector (Nueva Ley

²³ Fuente: Variety, 7/10/96.

²⁴ Fuente: Boletín IC, Septiembre 1996.

de Cine en Argentina y Ley do Audiovisual en Brasil).

En comparación, las industrias culturales de Uruguay y Paraguay tienen un desarrollo muy limitado. Este hecho no es sorprendente: numerosos análisis económicos han demostrado que la capacidad de producción audiovisual de un país depende directamente de sus recursos económicos en términos de tamaño del mercado interno, PBI y gasto destinado al sector audiovisual (Dupagne & Waterman, 1997; Waterman & Rogers, 1994). Lo interesante es notar que en ambos mercados televisivos cada vez más los productos latinoamericanos desplazan a los antes dominantes estadounidenses. En especial, programas brasileños y argentinos tienen una fuerte presencia en Paraguay y Uruguay, donde la programación importada representa cerca del 70% del volumen total emitido. Tampoco sorprende pues que ambos países tengan sendos déficits de balanza comercial en el rubro cultural.²⁵

El flujo de productos audiovisuales argentinos y brasileños hacia estos países se ve además

²⁵ Por ejemplo, las importaciones de productos culturales de Uruguay en 1990 fueron nueve veces superiores a las exportaciones, dejando al país un déficit de balanza de US \$57 millones en el sector (Rama, 1991).

facilitado por las escasas barreras culturales existentes entre los cuatro socios del MERCOSUR. Es decir, en cuanto a distancias culturales, de los tres bloques aquí analizados el MERCOSUR es la región en donde las similitudes en términos de hábitos de consumo y preferencias de género entre los públicos son mayores. En el caso de Argentina, Uruguay y Paraguay, las barreras lingüísticas son irrelevantes. Además de la existencia de un ethos cultural común, los regulares flujos migratorios entre estos países han contribuido a acercar aún más sus culturas populares. La barrera idiomática ciertamente representa un problema para los productores brasileños. Sin embargo, el temprano esfuerzo exportador, la alta calidad de sus producciones (posible gracias al tamaño del mercado doméstico) y una agresiva política de precios han garantizado un buen posicionamiento para sus productos en toda América Latina, y en especial en los mercados más dependientes de programas importados como Uruguay y Paraguay.²⁶

Otro elemento que facilita el flujo de productos culturales en la región del MERCOSUR

²⁶ A modo de ejemplo, Rede Globo había vendido, hasta 1992, 25 telenovelas y mini-series en el mercado uruguayo, y 32 en el paraguayo. En comparación, en el mismo período, sólo 2 producciones fueron vendidas en el mercado argentino (Marques de Melo, 1995).

es la similitud en las estructuras de mercado y políticas domésticas de comunicación de los estados-miembro, orientadas cada vez más hacia la regulación por el mercado tanto en la producción como en la distribución de productos audiovisuales. La creciente oferta de canales pan-latinos de TV por subscripción (74 en 1996),²⁷ la mayoría de los cuales originados dentro de la región, habla también de la creciente formación de públicos transnacionales en el continente. En síntesis, como notan Waterman y Rogers (1994), el intercambio de programas dentro de América Latina es intenso en comparación a otras regiones como Europa Occidental y el Sudeste Asiático. En contraste con la UE, y a pesar de la falta de políticas públicas en ese sentido, la integración de los mercados audiovisuales en América Latina es cada vez mayor, impulsada desde luego por los intereses comerciales de los grandes conglomerados mediáticos locales e internacionales. En este sentido, como nota Waisbord (1996), el MERCOSUR no lidera sino que viene a acompañar el proceso de integración de los mercados culturales de la región.

A modo de resumen, y recordando que la política de industrias culturales del MERCOSUR

²⁷ Fuente: Variety, 25/3/96.

está todavía en borrador, podemos plantear algunas observaciones sobre el posible - y deseable - contenido de la misma. Primero, el desafío más grande en este bloque parece ser el hecho mismo de establecer una política específica para el sector audiovisual, evitándose así el modelo característico de políticas culturales en América Latina. Segundo, dada la creciente interconexión de los diferentes sectores (televisión, cine, video, telecomunicaciones, etc.), tanto dentro como entre países, es imprescindible que esta política abarque al conjunto de los sectores que hacen a la producción audiovisual y tenga un carácter verdaderamente regional. Tercero y fundamental, las iniciativas no deben asentarse en los aparatos estatales, sino articularse tanto con el sector privado como con la sociedad civil en general, y esto básicamente por dos razones.

Por un lado, luego del fracaso de las políticas nacionales de comunicación en los años '70 y principios de los '80, existe hoy en América Latina escasa legitimidad política para la intervención directa del estado en las industrias de comunicación. El control público de los medios es - muchas veces legítimamente - visto como políticamente sospechoso o simplemente ineficiente. Por otro lado, el ahogo financiero del sector público en los cuatro países del MERCOSUR restringe en gran medida la capacidad de implementación de programas de apoyo

al sector audiovisual tales como el programa MEDIA de la UE. Es decir, sea por falta de recursos, sea por falta de legitimidad política, es impensable plantear hoy en América Latina políticas de comunicación estatizantes, fundadas en el rol prominente de los aparatos gubernamentales. El desafío para el MERCOSUR es articular políticas de integración y desarrollo audiovisual con el sector privado, y por sector privado no me refiero sólo a los grandes conglomerados de medios sino a la infinidad de pequeñas empresas y proyectos no-gubernamentales o comunitarios que hacen a la riqueza del medio ambiente mediático de la región.

Finalmente, mientras la letra escrita en los documentos del MERCOSUR hace pensar que una integración cultural amplia al estilo europeo es el objetivo a largo plazo, la exclusión de las industrias culturales del Protocolo de Colonia sobre liberalización de inversiones sugiere que una integración limitada al estilo NAFTA sea tal vez el camino elegido. Habrá que esperar para ver cómo se desarrolla la puja entre estas dos fórmulas en el marco más amplio del proceso de integración regional.

Conclusión

Si bien es indudable que los procesos de integración regional están cambiando las relaciones económicas y la estructura geo-política internacional, queda aún por verse cual será el impacto de estos procesos sobre la producción cultural y los mercados audiovisuales, cuyo carácter global antecede en gran medida la ola de acuerdos de integración del último decenio. Un análisis comparativo en base a los tres ejes analíticos de este trabajo revela diversos interrogantes comunes en la política audiovisual de las tres regiones aquí tratadas.

En lo que hace a estructura industrial, vimos que existen en los tres bloques grandes disparidades entre los países en términos de capacidad y recursos de producción audiovisual. Al existir cada vez mayores facilidades tecnológicas y menores barreras regulatorias al flujo internacional de productos culturales, la cuestión que surge es cuál será el impacto de estos acuerdos sobre las industrias culturales menos desarrolladas como el caso de Uruguay o Dinamarca, y si han de establecerse mecanismos o políticas específicas de apoyo a las mismas. El ejemplo de la UE muestra claramente el delicado equilibrio existente entre integración económica y preservación de diversidad en los mercados culturales.

Sea cual fuere la fórmula de balance implementada, es importante destacar que los acuerdos de integración han tenido un impacto mucho mayor en la estructura de propiedad de las industrias audiovisuales que en los contenidos mismos. El caso de la televisión en México ilustra bien este punto: si bien se ha internacionalizado la propiedad de los canales de distribución, las telenovelas, los shows de variedad y el fútbol siguen liderando los ratings, y no es esperable que esta situación se modifique en el corto plazo. Similar situación encontramos en Europa Occidental, donde a pesar de los esfuerzos de la UE el mercado audiovisual continua fragmentado en patrones de consumo locales. Ambos ejemplos nos hablan del contraste entre la relativa inercia de las prácticas culturales frente a la rápida internacionalización del capital promovida, entre otros factores, por estos procesos de integración.

Analizamos también el rol de las políticas domésticas de comunicación en la agenda de integración regional. Vimos que cuando no existe un plano común de acuerdo, como en el caso del FTA entre Canadá y los EUA (o lo sucedido en la Ronda Uruguay del GATT), se ha recurrido a la llamada “excepción cultural”, mientras que cuando estas políticas son disímiles pero no incompatibles, como en el caso de Europa Occidental y el

MERCOSUR, se ha reconocido la especificidad del sector cultural, estableciéndose iniciativas para su integración y desarrollo conjunto.²⁸ Como lo sugiere el caso canadiense, dada la tendencia económica y política a una cada vez mayor integración regional, es incierta la viabilidad a largo plazo de la fórmula de excepción cultural. La fórmula de la “especificidad cultural”, al internalizar los conflictos (y estos no son pocos como lo demuestran los intensos debates sobre política audiovisual dentro de la UE), provee un marco institucional más estable, ya que plantea un ámbito legal en el cual los países-miembro aceptan negociar y cooperar en el desarrollo de un espacio audiovisual regional.

Sinclair, Jacka y Cunningham (1996) sugieren que la tendencia en la industria audiovisual es hacia la consolidación de mercados regionales basados no sólo en similitudes idiomáticas sino culturales. En este sentido, he argumentado en este trabajo que las distancias culturales son un factor fundamental para entender la articulación y el resultado de las políticas audiovisuales en los acuerdos regionales, ya que condicionan no sólo la agenda de negociación de cada país sino la capacidad de implementación de

²⁸ Si bien a diferencia del FTA, en el GATT la “excepción cultural” no se encuentra legalizada en el acuerdo, es decir, es *de facto* y no *de jure*.

iniciativas conjuntas. Este factor es imprescindible para comprender, por ejemplo, las distintas posiciones de México y Canadá respecto a industrias culturales en el NAFTA, o el fracaso del proyecto comunitario de creación de un “espacio audiovisual europeo”. De los tres bloques aquí analizados, el MERCOSUR es, debido a las escasas distancias culturales que separan a las audiencias de sus países-miembro y la existencia previa de intensos flujos de productos culturales, el mejor posicionado para establecer una estrategia verdaderamente regional de desarrollo de la industria audiovisual. Lo que parece faltar en este caso, sin embargo, es la voluntad política para tal empresa.

En el NAFTA, la UE y el MERCOSUR se han combinado liberalización, cooperación y excepción de manera disímil, dando como resultado políticas sobre industrias culturales específicas a cada región. Sin embargo, existen también similitudes estructurales que deben destacarse. Fundamentalmente, en los tres acuerdos han predominado objetivos económicos, es decir, la defensa y el desarrollo de mercados para productores audiovisuales, mientras se ignoran cuestiones esenciales tales como la tendencia a la concentración industrial y la creciente estratificación social en el acceso a la oferta de bienes y servicios audiovisuales. En otras palabras, estos acuerdos, hasta la fecha, han

contribuido poco al funcionamiento de esferas públicas democráticas y culturalmente diversas a escala regional.

Referencias

Acheson, K., & Maule, C. (1994). Copyright and related rights: The international dimension. *Canadian Journal of Communication* 19: 423-446.

Acheson, K., & Maule, C. (1996). Copyright, contract, the cultural industries and NAFTA. En McAnany, E., & Wilkinson, K. (eds.), *Mass Media and Free Trade*. Austin: University of Texas Press.

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities*. Londres: Verso.

Attalah, P. (1996). Canadian television exports. En Sinclair, J., Jacka, E., & Cunningham, S. (eds.), *New patterns in global television*. New York: Oxford University Press.

Bustamante, E. (1994). Audiovisual integrado, política global. En Parés i Maicas, M. (ed.), *Cultura y comunicación social: América Latina y Europa Ibérica*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Collins, R. (1994). Trading in culture: The role of language. *Canadian Journal of Communication* 19: 377-399.

Collins, R. (1995). Reflections across the Atlantic: Contrasts and complementarities in broadcasting policy in Canada and the European Community in the 1990's. *Canadian Journal of Communication* 20: 483-504.

Comisión Europea (1992). *Pluralismo y concentración de los medios en el mercado interno*. COM(92)480 final.

Comisión Europea (1994). *Opciones estratégicas para fortalecer la industria europea de programas en el contexto de la política audiovisual de la Unión Europea*. Bruselas, Abril.

Comisión Europea (1984). *Televisión sin fronteras*. Com(84) 300 final. Luxemburgo: Office for Official Publications for the European Communities.

Comisión Europea (1989). *Directiva sobre radiodifusión*. (89/552/EEC).

Comisión Europea (1996). *Panorama de la industria en la UE 95/96*. Luxemburgo: Office for Official Publications for the European Communities.

Comisión Europea (1997a). *La industria cinematográfica Europea*.

(http://www.europa.eu.int/en/comm/dg10/avpolicy/key_doc/cine97_e.htm).

Comisión Europea (1997b). Directiva 97/36/EC modificando la Directiva sobre radiodifusión 89/552/EEC.

Comor, E. (1991). The Department of Communication under the Free Trade Agreement. *Canadian Journal of Communication* 16: 239-261.

Crovi Druetta, D. (1997). *Las industrias audiovisuales de México en el contexto del TLC*. Trabajo presentado en el I Coloquio NAFTA/MERCOSUL de Ciencias de la Comunicación, Santos, Agosto, 1997.

Departamento de Comercio de los EUA (1993). *Globalization of the mass media*. Washington D.C.

Dupagne, M., & Waterman, D. (1997). *The economics of U.S. Fiction Imports in Western Europe*. Trabajo presentado en la International Communication Association Conference, Montreal, Mayo 1997.

Ferguson, M. (1995). Media, markets, and identities: Reflections on the global-local dialectic. *Canadian*

Journal of Communication 20: 439-459.

Ferrer, A. (1996). MERCOSUR: Trayectoria, situación actual y perspectivas. *Desarrollo Económico* 140: 563-583.

Fox, E. (1988). *Media and politics in Latin America*. Londres: Sage.

García-Canclini, N. (1987). Políticas culturales y crisis de desarrollo: Un balance latinoamericano. En García-Canclini, N. (ed.), *Políticas culturales en América Latina*. México D.F.: Grijalbo.

García-Canclini, N. (1996). *Consumidores y Ciudadanos*. México, D.F.: Grijalbo.

Hoffmann-Riem, W. (1996). *Regulating Media*. Nueva York: Guilford.

Hoskins, C., & McFadyen, S. (1991). The U.S. competitive advantage in the global TV market: Is it sustainable in the new broadcasting environment? *Canadian Journal of Communication* 16: 207-224.

Hoskins, C., Finn, A., & McFadyen, S. (1996). TV and film in a freer international trade environment: U.S. dominance and Canadian responses. En

McAnany, E., & Wilkinson, K. (eds.), *Mass Media and Free Trade*. Austin: University of Texas Press.

Kaitatzi-Whitlock, S. (1996). Pluralism and media concentration in Europe. *European Journal of Communication* 11(4): 453-483.

Marques de Melo, J. (1995). Development of the audiovisual industry in Brazil from importer to exporter of TV programming. *Canadian Journal of Communication* 20: 317-328.

Martin-Barbero, J. (1987). *De los medios a las mediaciones*. México, D.F.: Gustavo Gili.

McAnany, E., & Wilkinson, K. (1996). *Mass Media and Free Trade*. Austin: University of Texas Press.

Miceli, S. (1987). Estado, mercado y necesidades populares: Las políticas culturales en Brasil. En García-Canclini, N. (ed.), *Políticas culturales en América Latina*. México D.F.: Grijalbo.

Moeglin, P. (1992). Television and Europe: More questions than answers. *Canadian Journal of Communication* 17: 437-460.

Mosco, V. (1990). Toward a transnational world

information order: The Canada-U.S. Free Trade Agreement. *Canadian Journal of Communication* 15(2): 46-63.

Nivón, E. (1992). Propiedad intelectual y derechos de autor. En Guevara-Niebla, G., & García-Canclini, N. (eds.), *La educación y la cultura ante el Tratado de Libre Comercio*. México, D.F.: Nueva Imagen.

Rama, C. (1991). Las industrias culturales ante el desafío del MERCOSUR. En Achugar, H. (ed.), *Cultura MERCOSUR*. Montevideo: Logos.

Roncagliolo, R. (1995). Trade integration and communication networks in Latin America. *Canadian Journal of Communication* 20: 335-342.

Roncagliolo, R. (1996). La integración audiovisual en América Latina: Estados, empresas y productores independientes. En García-Canclini, N. (ed.), *Culturas en globalización*. Caracas: CLACSO-Nueva Sociedad.

Sánchez-Ruiz, E. (1996). El nuevo carácter de la dependencia: la globalización y el espacio audiovisual. En Orozco-Gómez, G. (ed.), *Miradas latinoamericanas a la televisión*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.

Sánchez-Ruiz, E. (1997). *El cine en México: Globalización y extinción del cine mexicano?* Trabajo presentado en el IV Encuentro Iberoamericano de Ciencias de la Comunicación, Santos, Septiembre, 1997.

Schlesinger, P. (1997). From cultural defence to political culture: media, politics and collective identity in the European Union. *Media, Culture and Society* 19: 369-391.

Sinclair, J. (1996). Mexico, Brazil, and the Latin world. En Sinclair, J., Jacka, E., & Cunningham, S. (eds.), *New patterns in global television*. New York: Oxford University Press.

Sinclair, J., Jacka, E., & Cunningham, S. (1996). Peripheral vision. En Sinclair, J., Jacka, E., & Cunningham, S. (eds.), *New patterns in global television*. New York: Oxford University Press.

Tremblay, G. (1997). *Notas sobre a estrutura canadense de comunicação no contexto do NAFTA*. Trabajo presentado en el I Coloquio NAFTA/MERCOSUL de Ciencias de la Comunicación, Santos, Agosto, 1997.

Waisbord, S. (1996). *Latin American TV and*

national identities. Trabajo presentado en la International Communication Association Conference, Chicago, Mayo 1996.

Waterman, D., & Rogers, E. (1994). The economics of television program production and trade in Far East Asia. *Journal of Communication* 44(3): 89-111.

Wildman, S. (1995). Trade liberalization and policy for media industries: A theoretical examination of media flows. *Canadian Journal of Communication* 20: 367-388.