

# El caso del NAFTA, la UE y el Mercosur

## Las industrias culturales en los acuerdos de integración regional

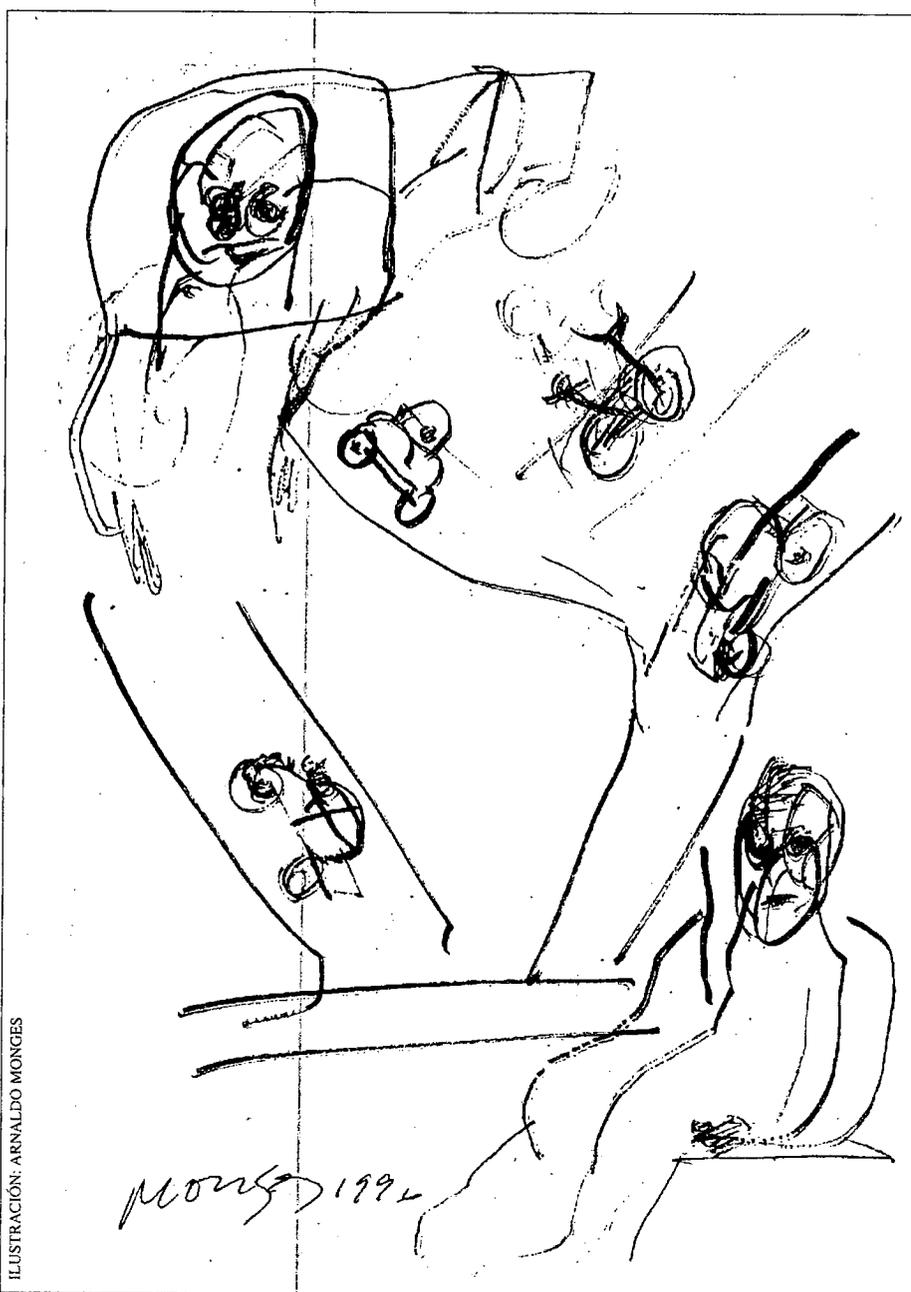


ILUSTRACIÓN: ARNALDO MONGES

### Resumen

*El autor presenta un análisis de los acuerdos de integración regional, NAFTA, Unión Europea y Mercosur, en lo que respecta a las industrias culturales, y compara las regulaciones que en esta materia tiene cada uno de ellos. Concluye que en los tres acuerdos, que tienen diferencias notables pero también similitudes importantes, han privado objetivos económicos y poco han contribuido, hasta ahora, "al funcionamiento de esferas públicas democráticas y culturalmente diversas a escala regional".*

### Abstract

*The author presents an analysis of regional integration resolutions, NAFTA, European Community and Mercosur, with regard to the cultural industries and he compares the regulations each of them has on this matter. The author deduces that there are remarkable differences and also important similitudes in the three of them, but he feels that the economic objectives had deprived first of all and it didn't help to the performance of public and democratic spheres, culturally sundry, at a regional level.*

■ **Hernán Galperín**

**L**as industrias audiovisuales han demostrado ser uno de los temas más controversiales en los acuerdos de integración regional. La radiodifusión, el cine 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 de productos finales ha generado tanto debate sobre la legitimidad y los límites económicos, políticos e institucionales de los procesos regionales de integración.

La razón fundamental de estas controversias es que, al poner sobre la mesa de negociación a los productos culturales, estos acuerdos traen a luz algunas de las cuestiones centrales sobre la relación entre economía, cultura e identidad colectiva. ¿Debemos tratar a los productos culturales como a 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, precisamente, comparar las respuestas que se han dado a estas preguntas, y las políticas implementadas en consecuencia, en tres diferentes procesos de integración regional: el North American Free Trade Agreement (NAFTA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea (UE).

Tres serán 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 capacidad económica y política de los productores audiovisuales de cada país, en relación con la de los otros países del bloque y de las empresas 'globales' como Time-Warner o News Corp. 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 último eje 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).

“  
El objeto de este trabajo es  
comparar las respuestas que se le  
han dado a las preguntas, y las  
políticas implementadas en  
consecuencia en tres diferentes  
procesos de integración regional:  
NAFTA, MERCOSUR y UE.  
”

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 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 estudio. Primero, si bien habrá algunas referencias a otros sectores, el foco del trabajo son las industrias audiovisuales, y en particular en el sector televisión. Segundo, al comparar el NAFTA, el MERCOSUR y la UE estamos comparando procesos de integración muy distintos en términos de objetivos, desarrollo histórico e instituciones, pero la idea es justamente incorporar estas diferencias al análisis y ver si nos ayudan a entender las distintas fórmulas 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 y 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, el líder mundial en el sector, obtienen cerca del 50% de sus ingresos por ventas en el mercado internacional (Sinclair, 1996), lo que hace del sector audiovisual el segundo en importancia para el país en superávit de balanza comercial.<sup>1</sup> Los productos culturales tienen además ciertas particularidades económicas, como ser el costo mínimo de reproducción y el hecho de que no se "gasten" en el acto de consumo, que hacen particularmente atractiva -desde el punto de vista de los productores- su 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 la identidad cultural y a sostener los lazos sociales en una comunidad.<sup>2</sup> 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 decir, mientras que en términos puramente económicos existen fuertes incentivos a la exportación de productos audiovisuales, las implicaciones socio-políticas de los mismos hacen que su inserción en los acuerdos de integración regional esté plagada de disensos y controversias, tornándose un terreno privilegiado de debate sobre la deseable articulación entre economía, 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, en las estructuras de mercado, y en las políticas de regulación de medios, cambios que han alterado radicalmente el contexto 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 los productos audiovisuales, por consiguiente aumentando 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.

En términos de políticas de regulación de medios, en la última década se ha consolidado el proceso de des-regulación (o re-regulación por el mercado) de las industrias audiovisuales, que ha tenido características ligeramente distintas en las tres regiones aquí analizadas. En los Estados Unidos, donde desde el comienzo 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.<sup>3</sup> En Europa, la des-regulación 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, des-regulación 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, realineamientos y concentración en las industrias audiovisuales. Este proceso ha creado poderosos grupos

“

Contrariamente a Canadá,  
para 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 de su país

”

multimedios, 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 liberalizar regulaciones al flujo internacional de inversiones y productos culturales, muchas veces utilizando la retórica del proteccionismo cultural en pos de defender intereses exclusivamente comerciales (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 crecientemente diversificados conglomerados multimedia que lideran la regionalización de la oferta cultural. Es sobre este cambiante contexto que debemos analizar cómo se han incorporado las industrias culturales en los acuerdos regionales de integración.

¿DAVID Y GOLIATH?: EL CASO DE NAFTA

Los debates sobre industrias culturales y libre comercio en Norteamérica se remontan a 1988, cuando los EUA y Canadá firman el llamado FTA (Free Trade Agreement) en el que este último país, luego de intensas negociaciones, 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".<sup>4</sup> 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. De cualquier modo, 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, por ejemplo, para la exclusión de las industrias culturales de la Ronda Uruguay del GATT lograda luego por la Unión Europea a fines de 1993. Cuando se incorpora México al acuerdo en 1993, formándose así el NAFTA, está 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, para 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 de su país.<sup>5</sup>

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 FTA 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 I). En el caso de México, las industrias culturales quedan incluidas en el acuerdo, si bien este país se toma excepciones menores relativas al límite de inversiones extranjeras en el sector audiovisual, al requerimiento de usar el idioma español en las transmisiones, una cuota mínima de 30% de pantalla para el cine nacional<sup>6</sup> y la restricción del otorgamiento de licencias de radiodifusión a los ciudadanos del país (restricción que, si bien no se menciona en el acuerdo, rige también en Canadá y los EUA). Veamos ahora como los tres ejes analíticos mencionados arriba (*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 política del NAFTA en 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, representando estos mercados externos cerca del 50% del negocio de estas empresas. Las razones del dominio de las *major*s de Hollywood han sido analizadas por varios investigadores (e.g., Wildman, 1995; Hoskins & McFadyen, 1991), siendo las más mencionadas: economías de escala (los EUA tienen el más grande mercado doméstico de productos audiovisuales), ventajas por haber entrado tempranamente al mercado, un mercado interno altamente competitivo que favorece las producciones para públicos masivos, y el hecho de que el mercado 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.<sup>7</sup> Como lo demuestra el documento oficial citado arriba, la inclusión del sector audio-

visual en los acuerdos de libre comercio es 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.<sup>8</sup> 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 sólidas en cuanto a estructuras de distribución, tienen escasa participación en los mercados de contenidos doméstico e internacional (Tremblay, 1997).

En resumen, el incesante flujo de productos estadounidenses, apoyado en las escasas distancias culturales existentes en términos de lenguaje y hábitos de consumo entre ambas naciones, sumado a una fuerte filosofía normativa 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,<sup>9</sup> y teniendo en cuenta que más del 80% 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.<sup>10</sup>

La situación de México es de algún modo peculiar. Para comenzar, el flujo de productos audiovisuales americanos en este país, si bien alto, es menor que en el caso de Canadá.<sup>11</sup> Además, algunas empresas mexicanas se han convertido en grandes conglomerados multimédios, 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 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, provee programas tanto a Univisión como a su competidora Telemundo, 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 comunicacional del partido gobernante, 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 haya promulgado una nueva Ley de Cinematografía que reduce significativamente la protección a la industria nacional (1992) y

se hayan 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.<sup>12</sup> 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 no 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 la integración mediante el libre flujo de productos e inversiones es aplicada también a este sector. Es entonces no tanto por mención sino por omisión que en el NAFTA se legitima la mercantilización de 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, sino 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. La idea, planteada en 1984 en el "Libro Verde sobre Televisión Sin Fronteras" (CE, 1984), es que ambos objetivos son no sólo compatibles sino que podían alcanzarse 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, creando al mismo tiempo un mercado audiovisual único a nivel regional. Este mercado unificado serviría de base para que los productores audiovisuales europeos, al contar con 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 ya famosa Directiva sobre Radiodifusión de 1989 (CE, 1989). 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. Con 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 produccio-

nes 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, quedó establecido en dicho artículo que "los países-miembros deben asegurar, cuando sea posible y mediante medios apropiados, que los radiodifusores reserven una proporción mayoritaria de su transmisión a programas europeos".<sup>13</sup> 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 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 unos 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 propiedad de medios o garantías sobre pluralismo en los contenidos a nivel regional, mientras el proceso de concentración industrial a través de las fronteras torna cada vez más problemática la eficacia de las regulaciones nacionales en tal sentido (Kaitatzi-Whitlock, 1996).<sup>14</sup>

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 sinergias 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 distribu-



ción. 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). Hasta 1995, se habían puesto en marcha 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), dando apoyo financiero (de hasta 50%) a más de 1.500 producciones y capacitando alrededor de 3.200 profesionales.

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 un 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 mediante fuentes alternativas de financiamiento tales como *license fees*) tampoco han acompañado el ritmo de crecimiento del volumen de programación (CE, 1996). Estos cambios en la estructura de la industria audiovisual europea, como discutimos antes, 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 el alto costo de entrada al mercado (Dupagne & Waterman, 1997). El nuevo panorama compe-

“  
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 integrado para  
las empresas del sector  
”

titivo 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 58% en 1992, de 59% a 83% en Alemania, y de 77% a 92% en el Reino Unido en el mismo período (CE, 1996). Sin embargo, esta mayor presencia de productos foráneos en los mercados europeos no conlleva que todos los productores del viejo continente hayan 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 integrado para las empresas del sector. La idea esbozada en el Libro Verde de 1984, en el sentido que 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 un buen ejemplo inicial. Moeglin (1992) afirma que en 1991 existían en Europa 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".<sup>15</sup>

Algunas cifras ayudan también a ilustrar las distancias culturales que separan a los públicos europeos. Un reporte reciente de la Comisión Europea estima el comercio intra-UE de películas en 150 millones de ECUS, una cifra ínfima comparada con los 2.130 millones de ECUS que anualmente importa la UE de los EUA en el mismo rubro. La participación de mercado de los films europeos varía de 5% en Alemania a 10% en Francia e Italia, mientras que se estima que 80% de las producciones cinematográficas europeas nunca llegan a exhibirse fuera de su país de origen (CE, 1996). Podemos también citar ejemplos en el sector televisión, en el cual, en contraste al florecimiento de canales pan-latinos en la TV por suscripción de América Latina, las iniciativas de canales pan-europeos tales como Euro-news o Europa-TV han tenido escaso éxito.<sup>16</sup>

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 objetivos 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 para superar la fragmentación del mercado 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 debemos subestimar el impacto de la política audiovisual de la UE.

Esta política, por un lado, ha fortalecido la tendencia a la concentración industrial a nivel regional, donde un puñado de conglomerados europeos compite, con productos esencialmente 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.<sup>17</sup> 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 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 centrales 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 la región.

#### **LA (NO) POLÍTICA AUDIOVISUAL DEL MERCOSUR**

En comparación a la UE, poco se ha discutido o hecho en el MERCOSUR sobre industrias culturales. Y esto no es nuevo en la región. Como lo han demostrado varios investigadores (García-Canclini, 1987; Miceli, 1987), las políticas culturales de los países latinoamericanos se han

preocupado típicamente o bien por las llamadas "artes cultas" (es decir, la pintura, la literatura, el cine-arte, etc.) 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 especialmente 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).

En términos económicos, el MERCOSUR representa el más exitoso acuerdo regional de una larga (y por veces poco fructífera) historia de proyectos de integración en América Latina.<sup>18</sup> Iniciado en 1986, cuando Argentina y Brasil 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.<sup>19</sup> 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 inversores de sus socios. Sin embargo, al igual que en el NAFTA, las industrias culturales fueron en gran medida excluidas de esta liberalización de inversiones. En el Anexo 2 se especifican las excepciones de cada país: Brasil excluye sus 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 el área de comunicaciones.

Otras iniciativas del MERCOSUR que indirectamente afectan a las industrias culturales son 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 Res. 126/96 del GMC). 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.<sup>20</sup> De lo que sí se ha hablado bastante 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 el patrón de políticas culturales de alta cultura o defensa del patrimonio cultural de que hablábamos antes, mientras casi no se presta atención al verdadero dinamismo de la integración cultural regional, las industrias de la 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 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 las coproducciones audiovisuales, la formación conjunta de recursos humanos, la preservación del patrimonio cultural común y la protección del derecho intelectual.

Si bien este protocolo menciona explícitamente al sector audiovisual, un repaso a las iniciativas concretas tomadas hasta hoy en el marco del "MERCOSUR Cultural" demuestra que, una vez más, las políticas culturales en la región desatien-

den a las industrias audiovisuales. Entre las más destacadas iniciativas podemos mencionar: a) el establecimiento de un tratamiento aduanero especial para productos culturales destinadas a exhibición o eventos en otro país-miembro -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) exhibiciones itinerantes de fotografía e historietas; e) ediciones cofinanciadas 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. Y lo más preocupante es que fue justamente esta falta de articulación de las políticas culturales 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 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 (una 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 no incluyan al sector privado están condenadas a tener un impacto muy limitado.

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 comer-

cio en servicios y el acuerdo sobre propiedad intelectual están aún en etapa de negociación. Además, el tema de políticas culturales recién ganó 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 con base en 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.

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 las industrias culturales de Brasil y Argentina, por un lado, y las de 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, específicamente con 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 que abarcan los sectores de publicación de diarios, revistas, video, libros, discos, TV-cable y DBS. Las exportaciones de telenovelas comenzaron a mediados de la década del 70, y ya en 1992 la emisora 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, podemos decir que es recién a partir de 1989, con la ola de privatizaciones y cambios normativos introducidos por el nuevo gobierno, que comienza la verdadera consolidación de grupos multimedia. 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, precisamente, el Grupo Clarín -que publica Clarín, el diario de habla hispana de mayor circulación a nivel mundial- y 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 los mercados vecinos como Chile, Paraguay y Uruguay.

El vertiginoso crecimiento del Grupo Clarín merece una mención aparte. Este conglomerado de medios es ya el tercero 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 suscripción, además de tener intereses en cinematografía, DBS y TV-cable en el sur de Brasil. La empresa también ha tenido éxito en la exportación de contenido, 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 que logró Globo por venta de telenovelas en el mismo año.<sup>21</sup>

Es importante destacar que la fortaleza del sector televisión (y en el caso de Argentina, del sector TV-cable) no representa la regla general de las industrias audiovisuales en Brasil y Argentina. En particular, sus 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.<sup>22</sup> Sin embargo, hay algunos signos de recuperación de la producción nacional en ambos mercados, con base en una nueva relación entre cine y televisión, y la reciente sanción de leyes de impulso al sector (Ley de Cine en Ar-

entina 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, por cuanto numerosos análisis de la economía de la producción de contenido 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 gastos destinados al sector audiovisual (ver Dupagne & Waterman, 1997; Waterman & Rogers, 1994). Lo interesante es notar como, en ambos mercados televisivos, cada vez más los productos latinoamericanos desplazan a los antes dominantes estadounidenses. Los productores de contenido brasileños y argentinos tienen una fuerte presencia en estas plazas, donde la programación importada representa cerca del 70% del volumen total emitido. Tampoco sorprende pues que tanto Paraguay como Uruguay tengan sendos déficits de balanza comercial en el rubro cultural.<sup>23</sup>

El flujo de productos audiovisuales argentinos y brasileños hacia estos países se ve además facilitado por las escasas barreras culturales existentes entre los cuatro socios del MERCOSUR. Es decir, en lo relativo 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 (entre otras razones 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 la importación como Uruguay y Paraguay.<sup>24</sup>

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. La creciente oferta de canales pan-latinos de TV por suscripción (que alcanzan 74 en 1996), la mayoría de los cuales originados

dentro de la región, habla también de la incipiente constitución de públicos transnacionales en el continente.<sup>25</sup> Otro elemento que facilita el flujo de productos culturales en la región del MERCOSUR 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. En otras palabras, 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. En este sentido, como nota Waisbord (1996), el MERCOSUR no lidera sino que viene a acompañar el proceso de integración de los mercados culturales en la región.

En síntesis, y recordando que la política de industrias culturales del MERCOSUR 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 para el sector audiovisual, evitando así el modelo característico de políticas culturales en América Latina. Segundo, dada la creciente interconexión de los diferentes sectores (televisión, cine, vídeo, etc.), tanto dentro entre países, es imprescindible que esta política abarque a todas las industrias involucradas (incluyendo también los sectores de telecomunicaciones, de equipos y de soporte técnico), y tenga un carácter verdaderamente regional. Tercero y fundamental, las iniciativas no deben centrarse en los aparatos estatales, sino articular al sector privado y a 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 para implementar

programas de apoyo al sector audiovisual tales como el MEDIA en 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, centradas en el rol de los aparatos gubernamentales. El desafío para el MERCOSUR es articular políticas de integración y desarrollo audiovisual con el sector privado, y por ello 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, tal vez, una integración limitada al estilo NAFTA sea el camino elegido. Tendremos que esperar para ver cómo se desarrolla la puja entre estas dos tendencias contradictorias en el marco del proceso de integración regional.

## CONCLUSIÓN

Si bien es indudable que los procesos de integración regional están cambiando las relaciones económicas y políticas en el plano internacional, está aún por verse cómo estos procesos van a impactar sobre la producción cultural y los mercados audiovisuales, cuya globalización antecede en gran medida la ola de acuerdos de integración del último decenio. Un análisis comparativo en torno a los tres ejes analíticos de este estudio nos revela diversos interrogantes comunes en la política audiovisual del NAFTA, la UE y el MERCOSUR.

En lo que hace a la estructura industrial, en los tres bloques vimos que existen grandes disparidades entre los países en términos de capacidad y recursos de producción audiovisual. En este sentido, al existir cada vez mayores facilidades tecnológicas y menos barreras regulatorias al flujo internacional de productos culturales, la pregunta urgente es cuál será el impacto de estos acuerdos sobre las industrias menos desarrolladas como el caso de Uruguay o Dinamarca, y si han de establecerse políticas específicas de apoyo a las mismas. El ejemplo de la UE muestra claramente la problemática de un balance

entre integración económica y preservación de la diversidad en los mercados culturales.

De cualquier modo, es importante destacar que los acuerdos de integración han tenido un impacto mucho mayor en la estructura de propiedad de estos mercados 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. Idéntica situación encontramos en Europa Occidental, donde a pesar de los esfuerzos de la UE el mercado audiovisual continúa fragmentado en patrones de consumo locales. Ambos ejemplos nos hablan de la relativa inercia de las prácticas culturales frente a la rápida internacionalización del capital promovida, entre otros factores, por estos procesos de integración.

Hemos hablado también del rol que juegan las políticas domésticas de comunicación. Vimos que cuando no existe un plano común de acuerdo, como en el caso de Canadá y los EUA (o el 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. Como bien lo sugiere la situación de Canadá, dada la tendencia económica y política a una creciente integración regional, es incierta la viabilidad de largo plazo de la fórmula de excepción cultural. La fórmula de la especificidad cultural, si bien conflictiva de establecer (lo demuestran los intensos debates internos sobre política audiovisual en la UE), provee un marco institucional más estable, al plantear un ámbito en el cual los países-miembro aceptan negociar y cooperar en el desarrollo de un espacio audiovisual integrado.

Sinclair, Jacka y Cunningham (1996) sugieren que la tendencia en los mercados audiovisuales es hacia la consolidación de mercados regionales basados no sólo en similitudes idiomáticas sino culturales. En este sentido, hemos argumentado en este trabajo que las distancias culturales entre los países del bloque son una variable fundamental en la articulación y resultado de las políticas audiovisuales en los acuerdos regionales, pues condicionan no

“

De los tres bloques aquí analizados, el MERCOSUR es, dada la escasa distancia cultural que separa a las audiencias de sus estados-miembro, y la existencia previa de intensos flujos de productos culturales, el mejor posicionado para establecer una estrategia verdaderamente regional de integración audiovisual.

Lo que parece faltar, sin embargo, es la voluntad política para tal empresa

”

sólo la agenda de negociación de cada país sino la capacidad de implementación de iniciativas conjuntas. Esta variable nos ayuda a entender, por ejemplo, las distintas posiciones de México y Canadá respecto a las industrias culturales en el NAFTA, y el fracaso del proyecto del llamado “espacio audiovisual europeo”. De los tres bloques aquí analizados, el MERCOSUR es, dada la escasa distancia cultural que separa a las audiencias de sus estados-miembro, y la existencia previa de intensos flujos de productos culturales, el mejor posicionado para establecer una estrategia verdaderamente regional de integración audiovisual. Lo que parece faltar, sin embargo, es la voluntad política para tal empresa.

A lo largo de este estudio hemos visto como en los tres bloques analizados, el NAFTA, la UE y el MERCOSUR, se han combinado liberalización, cooperación y excepción de manera disímil, dando como resultado políticas de industrias culturales específicas a cada región. Sin embargo, hay también similitudes que deben destacarse. Fundamentalmente, en los tres acuerdos han predominado objetivos económicos, es decir, la defensa y el desarrollo de mercados para los productores audiovisuales, mientras se ignoran cuestiones esenciales como la tendencia a la oligopolización de los mercados y la cre-

ciente 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.
- 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*. COMI (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*. OJ no. L298, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1996). *Panorama de la industria en la UE 95/96*. Luxemburgo: Office for Official Publications for the European Communities.
- CONNOR, 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/MERCOSUR 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: 317328.
- 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.

1 Fuente: MPAA.

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 Martín Barbero (1987) sobre la radio y el cine en América Latina a principios de este siglo.

3 Me refiero básicamente al Telecommunications Act de 1996.

4 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.

5 Citado en García-Canclini, 1996.

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

7 A modo de ejemplo, la participación de mercado de los films extranjeros en los EUA cayó de 10% en los años '60 a menos de 1% en 1996 (The Economist, 11/2/97).

8 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.

9 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.

10 "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)

11 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 (Sán-

chez-Ruiz, 1996).

12 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).

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

14 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.

15 Fuente: Variety, 25/7/96.

16 Europa-TV, una iniciativa conjunta de cinco países, quebró en 1986 luego de sólo un año de transmisiones. 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 magros resultados entre públicos de habla no inglesa. Las excepciones a esta lista de fracasos de canales pan-europeos son Eurosport y el canal FrancoAlemán ARTE.

17 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).

18 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).

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

20 Versiones preliminares del Protocolo Marco sobre el Comercio de Servicios sugieren que, si aprobado, este protocolo liberalizará en gran medida el sector audiovisual y de telecomunicaciones en la región. Por ejemplo, en el proyecto se obliga a los países-miembro a 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 limita la capacidad de los gobiernos para establecer monopolios, otorgar subsidios e imponer obligaciones de performance sobre proveedores de servicios en su territorio (Grupo Ad-Hoc de Servicios, Acta 3/96).

21 Fuente: Variety, 7/10/96

22 Fuente: Boletín IC, Septiembre 1996.

23 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).

24 Rede Globo había vendido, hasta 1992, 25 telenovelas y mini-series en el mercado uruguayo, y 32 en el paraguayo. Es interesante notar que, en el mismo período, sólo 2 producciones fueron vendidas en el mercado argentino (Marques de Melo, 1995).

25 Fuente: Variety, 25/3/96 ■