

Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano

Guillermo Mastrini, Diego de Charras y Cecilia Fariña

Presentación

A partir de la “Ronda de Uruguay” de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los servicios y bienes culturales comenzaron a formar parte de la agenda del organismo. Se trata de un acontecimiento que marca un “antes y un después” en la relación cultura/ comunicación y mercado. En efecto, aún cuando existen antecedentes y limitaciones, es a partir de dicho momento que los criterios que guiaban la regulación del sector comunicación/cultura terminan de asumir un sesgo economicista, en detrimento de su histórico enfoque basado en la protección de la libertad de expresión, el acceso a la cultura y el pluralismo informativo.

En este texto procuramos analizar la relación entre el cambio en el paradigma regulatorio y el creciente peso de diversos organismos internacionales de sesgo económico y técnico en las decisiones vinculadas al ámbito cultural. Nuestra hipótesis es que estas transformaciones tienen estrecha vinculación con la posibilidad y la necesidad de generar un mercado global de comunicación y cultura. Si bien la transnacionalización de los bienes culturales encuentra tempranos antecedentes, por ejemplo en los mercados del cine y de la música, la posibilidad de unificar la distribución de bienes simbólicos instantáneamente, a nivel global y con crecientes dificultades para establecer limitaciones estatales/fronterizas, está estrechamente vinculado al proceso de digitalización e informatización de la cultura.

Siguiendo las tesis de Kart Polanyi (2007), todo mercado precisa de un Estado, de una institución regulatoria que sirva para asegurar el marco jurídico de los inversores y que resuelva las disputas entre los capitalistas. Ante la emergencia de la globalización, primero en la economía pero en fase de expansión a ámbitos políticos y culturales, los principales operadores corporativos del mercado global precisan que emerja un sistema regulatorio también global que proteja sus intereses. Diversos organismos internacionales han comenzado a cumplir dicha función. En este artículo procuramos estudiar la influencia del gobierno global emergente en el espacio cultural latinoamericano y observar su influencia en el diseño de las políticas del amplio sector de la comunicación en la actualidad. Para comprender el papel que juegan estos actores a nivel mundial analizaremos, en primer lugar, el propio concepto de gobernanza global que procura divulgarse para, con posterioridad, tratar de comprender las transformaciones propuestas tanto en el sector de las telecomunicaciones como en el audiovisual. En tercer lugar, analizaremos algunas resistencias que se han presentado a nivel mundial, especialmente vinculadas a organizaciones de la sociedad civil y, de otra forma más diplomática, en organismos como la UNESCO. Finalmente, procuraremos mostrar cómo criterios regulatorios generales comienzan a ser aplicados en Latinoamérica a través de los acuerdos de libre comercio. En efecto, especialmente a partir de las dificultades encontradas por el gobierno norteamericano para avanzar en la implementación de un acuerdo regional de libre comercio, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), dicho proyecto fue sustituido por un conjunto de acuerdos bilaterales, entre el país del norte y diversos países

sudamericanos. En este sentido resultara útil analizar los acuerdos de libre comercio firmados entre Chile y Estados Unidos, y el que este país está a punto de suscribir con Colombia. Por otra parte, también analizaremos el protocolo para la distribución satelital firmado entre EEUU y Argentina.

Gobernanza Global

La relación entre las políticas culturales y de comunicación y las sociedades ya no está solo mediatizada por los Estados y los actores corporativos interesados. Los organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), así como los acuerdos supranacionales -Unión Europea (UE), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)- y bilaterales intervienen crecientemente en el diseño de las políticas de comunicación de los países. Son cada vez más numerosos los trabajos que destacan los importantes cambios en la regulación del sistema mediático.

Jan Van Cuilemburg y Denis McQuail (2005) señalan que está emergiendo un nuevo paradigma de políticas de medios en el que se destacan la convergencia tecnológica y económica, que facilitan que la regulación de los sistemas de comunicación masiva incorpore elementos de las políticas de telecomunicaciones. Cada día tiene más peso en la política de medios la búsqueda del beneficio y la generación de puestos de trabajo: “los gobiernos están retrocediendo en la regulación donde interfiere con el desarrollo del mercado y dándole mayor prioridad a la economía sobre el bienestar sociocultural cuando las prioridades deben ser establecidas”. Al referirse a los criterios adoptados por la Comisión Europea, Van Cuilemburg y McQuail observan cómo las reglas de la competencia se posicionan como el vehículo principal para regular el mercado de la comunicación electrónica.

Sandra Braman (2004) comparte la idea del nuevo régimen pero incorpora decididamente la dimensión global. Para Braman el régimen global de información emergente desafía la naturaleza del gobierno en los siguientes aspectos: la definición del ciudadano; el desplazamiento de la representación democrática por la representación de los que tienen capacidad económica; la discusión del propio sistema de gobierno (por ejemplo en ICANN, donde aparecen formas de gobierno privado). Otra característica novedosa es que los actores corporativos tienen capacidad para moverse más rápido y más libremente que las estructuras estatales. Podríamos agregar que los actores corporativos globales adquieren destrezas especiales por su negociación permanente con los diferentes gobiernos. Los organismos reguladores de numerosos países, especialmente de los periféricos, suelen contar con menos recursos humanos y económicos.

Braman afirma que diferentes estudios de políticas convergen hoy en lo que denominan “un único Régimen Global de Información: Global porque involucra tanto actores estatales como no estatales y Régimen por tratarse de un equilibrio con condición dinámica, que involucra al gobierno, la gobernanza y la gobernabilidad”. Estas últimas diferencias conceptuales señaladas no son menores y merecen ser investigadas y reconocidas. La autora distingue claramente entre el gobierno (las instituciones, reglas y prácticas formales), la gobernabilidad (el contexto cultural y social en el que emergen las formas de gobernanza) y la gobernanza. Esta última es definida como “las instituciones, reglas, acuerdos y prácticas formales e informales de los actores estatales y no estatales, y las decisiones y comportamientos que tienen un efecto constitutivo sobre la sociedad”. Se trata de un concepto nuevo en el campo comunicacional, hasta el momento muy poco estudiado en la región latinoamericana y es

casi inexistente en la bibliografía. Para Jean Tardiff (2005) es una modalidad política definida por “los procesos mediante los cuales las sociedades política, económica y civil negocian las modalidades y formas de arreglos sociales planetarios sobre la base del principio de cooperación conflictual”.

Por su parte, Seán Ó Siochrú y Bruce Girard (2002), destacan dentro del nuevo régimen global el creciente peso de los organismos no vinculados al sistema de Naciones Unidas como la OMC y la ICANN; la emergencia de organismos cuasi-gubernamentales controlados por el sector privado (OCDE, GII)¹⁵; la centralidad en mecanismos de mercado con el apoyo de los Estados más poderosos (G8); la incipiente participación de la sociedad civil; y la sofisticación de los países industrializados en su intervención en los organismos internacionales.

Un aspecto sobre el que coinciden todos los estudios es en el dinamismo del régimen global. Este hecho contrasta con el tradicional estatismo de la regulación nacional que solía perdurar varios años. Los avances tecnológicos constantes y las continuas presiones de los actores corporativos para maximizar el beneficio condicionan la estabilidad regulatoria y presionan para su continua actualización.

En el proceso globalizador, se visualizan limitaciones al accionar tradicional de los Estados. En parte, como consecuencia del afianzamiento y surgimiento de nuevos actores en la escena mundial con distintas capacidades de decisión y negociación. Si bien los Estados-Nación siguen siendo importantes, no todos son iguales. Sandra Braman (op. cit) distingue uno hegemónico (Estados Unidos), dos competencias (Japón y la Unión Europea), y los países en desarrollo para los cuales la “Sociedad de la Información” y el nuevo entorno regulatorio pueden ser fuentes de bienestar social pero también de control. Para que lo primero ocurra, los países periféricos tienen que participar activamente del proceso de reestructuración global, y no limitarse a esperar las dádivas que el avance tecnológico les prometa (Noam, 2004).

Hemos señalado que además de los Estados deben considerarse actores globales cada vez más importantes. Marc Raboy (2002) realiza una muy interesante clasificación de los mismos. En primer lugar, destaca las Organizaciones globales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su familia de instituciones vinculadas a la comunicación: UNESCO, UIT, OMPI. Fuera del sistema ONU, pero con carácter de organización global, aparece la que cada día detenta más influencia: la OMC. En segundo lugar, Raboy encuentra a los clubes multilaterales exclusivos como la OCDE, el “Grupo de los 8”, o el GII, terrenos de testeo de las políticas pro-negocios, protoglobales¹⁶. En tercer lugar, aparecen los grupos regionales multi estados, principalmente, la Unión Europea y, con menor capacidad regulatoria, el NAFTA, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) u otras organizaciones similares que han privilegiado las reducciones aduaneras. También se destacan las organizaciones del sector privado transnacional y las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, Raboy reconoce un nuevo tipo, las organizaciones transversales, entre las que destaca a ICANN. Aunque su estudio excede las posibilidades del presente artículo, es muy importante estudiar ICANN como nueva forma de regulación emergente, con claro predominio de actores corporativos.

De acuerdo a Derrick Cogburn (2004), en este nuevo escenario, la OMC procura regular el comercio mundial vinculado a la comunicación. ICANN y la OMPI participan en un nivel medio

¹⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; Global Information Infrastructure

¹⁶ Estas instituciones han sabido funcionar como *think tank* y promotores de los nuevos diseños políticos y, en algunos casos, han servido además como un lugar donde los países centrales buscan alcanzar consensos básicos entre ellos.

adaptando estructuras tradicionales como la propiedad intelectual por ejemplo (es importante recordar que ICANN reconoció los derechos de propiedad intelectual para los nombres de dominio), mientras que la aplicación del régimen a nivel nacional queda en manos de los gobiernos nacionales. En este esquema, los gobiernos parecen quedar casi limitados a traducir a nivel local las estructuras regulatorias mundiales.

Un ejemplo de esto lo ha dado la OMC con la promoción de la liberalización absoluta de las telecomunicaciones, en detrimento de la regulación nacional y la propiedad estatal. Como se verá más adelante, los acuerdos alcanzados en 1997 por más de 70 países constituyeron un nuevo marco regulatorio mundial que sirvió de guía y a la vez constituyó una obligación para los estados nacionales que, una vez suscripto el acuerdo, se vieron en la necesidad de adaptar su legislación en la materia. Los principios establecidos fueron liberalización y privatización.

Cabe destacar que en muchos casos los debates efectuados para re-regular el sistema comunicacional se realizan en ámbitos muy reservados. Si las políticas de comunicación no presentaron históricamente un alto grado de participación social, en los últimos años, ha disminuido el carácter nacional de las mismas y se ve incrementado el perfil técnico-económico, en ámbitos internacionales que dejan incluso menos espacio para la participación ciudadana.

Por otra parte, la cuestión del papel regulador de los Estados resulta de crucial importancia ante el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación. Una vez más, la intervención estatal en los países en desarrollo puede tanto representar una fuente de bienestar social como operar políticas de control social. Ante el riesgo de caer en una mirada reduccionista sobre la relación “cultura y mercado”, Diego de Charras (2006) advierte que “los cambios que se producen no están determinados por la tecnología sino por la lógica de acumulación del modo de producción en un momento histórico y su articulación o desarticulación con él”.

Los productos culturales son transmisores de visiones del mundo. La naturaleza dual de las obras culturales hace que operen como expresiones de identidad, pero también como bienes y servicios mercantiles (Zallo, 1988). Son dos aspectos indisociables, que resultan caros si no se consideran. Ya que caer en el reduccionismo tecnológico o en el reduccionismo de que lo cultural y lo simbólico nada tienen que ver con lo mercantil, es desconocer la dimensión política de la cultura, de sus diversas expresiones y mensajes y de la importancia de su regulación.

Por ende, es crucial la participación de los Estados en las “mesas de concertación multi-intereses” (o, como veremos más adelante, su ya famoso término anglosajón *multistakeholders*) junto a otros Estados, corporaciones privadas y representantes de la Sociedad Civil. Como señala Ramón Torrent (2002): “Es importante que los Estados evalúen lo que firman en lo que tiene que ver con la cultura ya que no se supedita sólo a lo económico (...) y por otra parte a lo que tiene que ver con las Tecnologías que dependen de otros Estados más desarrollados ya que, al aceptar sus condiciones en futuros desarrollo tecnológicos, se verán dependientes de los mismos”. La posición de Torrent adelanta dos cuestiones claves: la importancia de articular equipos de negociación interdisciplinarios que puedan reconocer el rol especial de la cultura, y la necesidad de tener visiones prospectivas. Porque todos los Estados participan de una u otra manera de la gobernanza global. Claro que los Estados, con desiguales capacidades según sea el caso, además de verse obligados a negociar con los organismos internacionales, deben afrontar nuevos desafíos: el fenómeno de la convergencia y la concentración de

medios nacionales en manos internacionales, al mismo tiempo que deben tomar recaudos para el resguardo del patrimonio cultural.

Ante este panorama resulta crucial un estudio sobre las formas que se están adoptando a nivel mundial para regular el intercambio cultural y comunicacional. Para ello, a continuación realizaremos un análisis parcial de los principales acuerdos en los sectores de telecomunicaciones y audiovisual, para después estudiar qué formas adquiere el régimen global en Latinoamérica.

Antes de abocarnos a dicho estudio es preciso hacer notar que éste es particularmente necesario en América Latina. Con una rica tradición académica en el estudio de las políticas nacionales de comunicación, desde la década del '80 los temas de economía política de la comunicación quedaron en los márgenes de la discusión. Sin embargo, acordamos con Enrique Sánchez Ruiz (2005) cuando señala que “los estudios sobre comunicación en la región, en ocasiones se dejan llevar por novedades intelectuales y repentinamente tiran a la basura conceptos, teorías, enfoques, paradigmas preexistentes, para substituirlos a veces en bloque, por otros ‘nuevos’, los mismos que en ocasiones en realidad suelen venir a ‘redescubrir la rueda’ y que eventualmente son reemplazados por ‘nuevas’ versiones de los anteriores, que a su vez suelen aparecer, sin memoria de su anterior presencia”. En este artículo procuramos realizar un modesto aporte para recuperar la tradición crítica en materia de políticas de comunicación.

Telecomunicaciones y audiovisual

Un aspecto cada vez más necesario es analizar la intervención de la OMC en la incipiente regulación global de las telecomunicaciones y el sector audiovisual. Es preciso mencionar que la OMC se estructura a partir de rondas de negociación entre los países miembros en las cuales se acuerdan medidas para liberalizar el comercio. No es redundante recordar que desde su creación en la posguerra como Acuerdo General de Comercio e Impuestos Aduaneros (GATT por su sigla en inglés), no todos los sectores económicos fueron regulados de igual manera. De esta forma, los países hegemónicos consiguieron importantes concesiones de los países periféricos en materia de liberalización del sector industrial mientras mantenían (y mantienen) toda su política de subsidios y limitaciones a la competencia en el sector de la producción primaria, especialmente la agrícologanadera. Como se ha señalado en la introducción, desde 1995 a partir del inicio de la ronda Uruguay comenzaron las presiones para introducir procesos de liberalización del comercio en el sector servicios. Dentro de éste quedarían incluidos los bienes culturales, las “mercancías simbólicas”. En 1995, junto a la transformación del GATT en OMC entró en vigor el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés) aunque las negociaciones efectivas comenzaron recién a principios de 2000. Su propósito es liberalizar progresivamente el “comercio de servicios” entre los miembros de la OMC.

El comercio de servicios se define de manera muy amplia para incluir la inversión extranjera directa en diversos sectores, entre los que están incluidos las telecomunicaciones y el audiovisual. Es importante destacar que la liberalización implica la eliminación de cualquier medida gubernamental que podría favorecer a un proveedor nacional frente a uno extranjero, así como la desregulación cuando una norma se considera demasiado onerosa para los inversionistas y proveedores de servicios extranjeros. Frente a este avance, algunos países comenzaron a delinear un proceso de resistencia (ver más adelante) que en un primer momento promovió la “excepción cultural”. Esta iniciativa permitió que no se

incluyera la discusión sobre la liberalización cultural en la ronda inicial. Pero a cambio cedió el compromiso de incorporar el tema en la siguiente ronda.

Una vez que las telecomunicaciones y el sector audiovisual fueron incluidos en las rondas de negociaciones, su comportamiento fue bien diferenciado. Mientras que en el sector telecomunicaciones se produjo una fuerte reestructuración, básicamente a partir de la apertura de mercados y las privatizaciones, en el área de servicios audiovisuales el avance fue muy moderado. Esto implica que dentro de la OMC existen crecientes tensiones por la presión para liberalizar este sector.

Históricamente, en el sector de las telecomunicaciones, el monopolio se justificó a partir de la necesidad de alcanzar economías de escala en un sistema en el que los grandes usuarios soportaban el mayor costo de los servicios. En este sistema, los altos costos fijos se complementan con minúsculos costos marginales, por lo que se tornaba preciso generar una demanda de mercado de elevado nivel. Sin embargo este panorama cambió drásticamente a partir de la digitalización. De acuerdo a J. P. Singh (2004), el éxito de los productos digitales reside en el hecho de poder generar una gran demanda en el corto plazo. De esta forma, la digitalización da más oportunidades de ofertas múltiples de servicios sobre una red, y alienta las economías de escala. Otra innovación importante es la introducción del desempaqueado del producto, que permite la fragmentación de los servicios telefónicos para que estos puedan ser “clientizados” (*customizados*).

Ante estas innovaciones, las grandes corporaciones globales de telecomunicaciones presionaron para obtener un entorno regulatorio que les facilitara obtener beneficios en el nuevo ambiente digital. Encontrarían en la OMC y, especialmente, en los acuerdos del GATS un vehículo apropiado.

Los acuerdos generales del GATS son horizontales y se aplican a todos los servicios. Entre sus principales medidas se destacan:

- Tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF) no se puede discriminar a servicios y proveedores entre todos los países miembros de la OMC.
- Obligación de transparencia, objetividad e imparcialidad en la regulación doméstica; las regulaciones no pueden tener un efecto negativo sobre la competencia
- Prohibición de Monopolios
- Acceso a los mercados (*Market access*): no se pueden mantener medidas destinadas a limitar el número de proveedores en un mercado doméstico, o el valor o la cantidad de servicios, o el número de personas autorizadas a suministrar el servicio. No puede haber restricción al capital extranjero.

Sin embargo, esta amplia apertura no fue suficiente y, en 1997, 69 países (entre los que se incluyen los más importantes del mundo) acordaron firmar un anexo especial para el sector de las telecomunicaciones, con alcance a redes y servicios de transporte de telecomunicaciones públicas.

En dicho anexo de 1997 se establecieron los siguientes criterios:

- salvaguardas a la competencia: se prohibieron las prácticas anticompetitivas como los subsidios cruzados, o no dar información técnica necesaria para que otros operadores puedan entrar y permanecer en el mercado.

- Interconexión: los mayores operadores deben facilitar interconexión sobre condiciones no discriminatorias, transparentes y razonables. Tiene que existir el desempaquetado.
- Promoción del Servicio Universal
- Creación (o mantenimiento) de Reguladores Independientes

Para dar cuenta del impacto de estas medidas, basta recordar que en el caso argentino, el gobierno se vio obligado a fijar un nuevo marco regulatorio que estuviera dentro de los establecidos por el Anexo de Telecomunicaciones. En efecto, durante el año 2000 el presidente De la Rúa firmo el decreto 764/00 que terminó de completar el proceso de liberalización absoluta del mercado telefónico. No haberlo hecho hubiera expuesto al país a sanciones comerciales de parte de la propia OMC. Porque es necesario recordar que, a diferencia de los organismos globales de la familia de la ONU, quienes incumplen los acuerdos de la OMC son susceptibles de ser sancionados por la organización y quedar aislados del comercio internacional¹⁷.

Siguiendo con el análisis del caso argentino, toda esta batería de medidas no ha logrado impulsar mayor competitividad. El principal cambio ha sido el desmantelamiento del monopolio público, tarea que en el caso argentino, cabe aclarar, ya había sido realizada 10 años antes. Como señalan Damien Geradin y Michel Kerf (2004) las características del mercado de telecomunicaciones hacen que se mantenga un importante poder de mercado en las compañías líderes preexistentes al proceso liberalizador sobre los nuevos competidores y las aspiraciones de los usuarios.

El panorama es distinto en el sector audiovisual, dado que la OMC no registra la convergencia entre las telecomunicaciones y el audiovisual. En la clasificación de sectores que detalla el organismo aparecen claramente diferenciados. Sin embargo, existen presiones para unificarlos a partir del argumento que los servicios audiovisuales digitalizados y transportados por enlaces de banda ancha, no pueden ser distinguidos de otros servicios de telecomunicaciones. Para quienes sostienen esta posición, no debería existir separación de compromisos entre la red y el contenido que se suministra por medio de la misma. Esta posición no es ingenua, dado que si se unificaran los sectores, la liberalización que acabamos de describir para el sector de las telecomunicaciones pasaría a regular también el sector audiovisual. Con este argumento se promueve la preponderancia de los criterios económicos y políticos que guían el sector de las telecomunicaciones.

Esta posición cobra mayor importancia si se considera que en el sector audiovisual no se ha progresado mucho para liberalizar su comercio. Hasta el momento, ha quedado establecido que el sector audiovisual quede incorporado dentro del marco del GATS, pero con un método flexible, donde cada país fija las reglas propias de acceso a mercado y Nación Más Favorecida. Esto permitió fuertes excepciones para el cine y la televisión, donde muchos países mantienen políticas de fomento a la producción audiovisual local que, cabe recordar una vez más, desde el punto de vista de los organismos internacionales distorsionan el libre juego del mercado.

¹⁷ Entre los considerandos del citado Decreto 764/00 puede leerse: “la República Argentina suscribió el Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la Organización Mundial del Comercio (OMC), ratificado por Ley N° 25.000, asumiendo el compromiso de abrir a la competencia los servicios de telecomunicaciones, sin restricción alguna”.

La relación del sector audiovisual con la OMC puede ser pensada de dos maneras: por un lado deben considerarse los avances logrados para legitimar la protección de las políticas culturales (como se desarrollará más adelante). Pero a la vez es preciso llamar la atención sobre el hecho que el sector ha quedado sujeto a los principios progresivos del GATS, con obligación de que el tema sea reconsiderado en futuras rondas.

Además hay que tener en cuenta que dentro de la propia OMC, algunos países han planteado que el sector audiovisual debe ser considerado como parte de la industria del entretenimiento y, por lo tanto, sujeto a reglas de liberalización, mientras que otro grupo de países que considera al audiovisual como un producto cultural, cree que merece un tratamiento diferencial.

Las primeras posiciones son sostenidas por autores como Milton Mueller (2004), quien no sin cierta ironía, ha señalado: “Las autoridades de radiodifusión que crean que pueden imponer normas culturales a la audiencia o forzarlos a una dieta de diversidad sólo tendrán éxito en gastar dinero y valioso tiempo de emisión. Subsidios y cuotas sólo afectarán a una porción en baja de las alternativas de contenidos en los hogares. Si la oficialmente promovida línea cultural no encuentra el gusto cosmopolita de los consumidores, los reguladores nacionales sólo tendrán éxito en acelerar la migración del público a nuevas formas de medios”.

Frente a este tipo de indicaciones es importante recordar una batería incompleta de medidas de política cultural en el área audiovisual que se verán amenazadas de imponerse finalmente los criterios impulsados por la regulación global. Los mecanismos generales de promoción del libre comercio propios de la OMC, como Trato Nacional o Acceso a los mercados, desalientan toda medida que implique favorecer a los actores nacionales en detrimento de potenciales competidores internacionales. Un listado incompleto de políticas culturales afectadas por la adscripción del sector audiovisual a los compromisos del GATS, se detalla a continuación:

- a) cuestionamientos a los subsidios del Estado, poniendo en jaque el financiamiento para el cine y la televisión pública;
- b) la aprobación de cláusulas de acceso a los mercados y tratamiento nacional impiden establecer una política de cuotas. Los acuerdos GATS, por ejemplo, no permiten establecer restricciones a las importaciones o políticas como las cuotas de exhibición en cine que contradicen la de acceso a los mercados;
- c) restricciones al doblaje: la norma de acceso a los mercados, no permite proteger los doblajes nacionales;
- d) requerimientos de licencias: pueden tener que ser eliminadas las leyes de radiodifusión que restrinjan la participación de extranjeros en medios;
- e) impuestos: las entradas de cine, los ingresos de los radiooperadores, la venta o alquiler de videos no podrán ser usados para financiar productos culturales locales, como habitualmente se hace hoy con el cine. Tampoco podrían dictarse exenciones impositivas a quienes exhiben cine nacional;
- f) no se podrán poner impuestos especiales a distribuidores de cine, video, o programas de televisión;
- g) no se podrán establecer rebajas de impuestos para industrias domésticas;

h) no se podrá disponer de fondos culturales basados en copyright: hoy algunos fondos de gestión colectiva pueden usar parte de su recaudación para subsidiar proyectos locales;

i) no se podrán impulsar reglas de propiedad diferenciales;

j) de acuerdo a las reglas de Nación Más Favorecida pueden ser objetados los acuerdos de co-producción cinematográfica como el actual programa para la coproducción cinematográfica IBERMEDIA;

k) no se podrán imponer privilegios de distribución: obligación de distribución de programas o señales nacionales en cable y televisión satelital.

En el caso latinoamericano estas políticas podrían tener un efecto devastador si, aún hoy, en “tiempos de proteccionismo”, los balances son altamente deficitarios. Enrique Sánchez Ruiz (2005) analiza esta situación para el caso mexicano, que es uno de los países con una de las industrias culturales más fuertes de la región: “En la realidad, la televisión latinoamericana sigue siendo importadora neta. Según un estudio de Media Research & Consultancy-Spain, aun México, que concentraba la mitad de las exportaciones de la industria audiovisual de Iberoamérica en 1997, era país deficitario: en 1996 se estima que tuvo un déficit de 158 millones de dólares y en 1997 de 106 millones de dólares (2,247 millones la región entera) (MR&C 1997; 1998). Partiendo de datos oficiales, yo calculé que para el mismo 1997 México habría tenido un déficit de 22.7 millones”.

En términos generales, es importante alertar sobre las consecuencias que tiene el nuevo gobierno global sobre las políticas culturales y de comunicación en particular. Especialmente porque generalmente los debates sobre los beneficios de los procesos de integración suelen soslayar las amenazas que el mismo presenta.

La resistencia

Frente a los intentos de avance en la mercantilización de los bienes culturales e informacionales impulsados por un puñado de países centrales y las corporaciones de medios, la UNESCO, por un lado, y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil articuladas con algunos estados, por otro, han aportado perspectivas que, aunque con limitaciones, intentaron anteponer la democratización y el resguardo del acceso a la comunicación y la cultura.

Como hemos señalado, desde hace varias décadas, las grandes corporaciones han ejercido todos los modos de presión imaginables para lograr liberalizar el ingreso de capital transnacional en los mercados de bienes y servicios culturales, de información y comunicación. Estos intentos se vieron parcialmente frenados en el ámbito de los acuerdos GATS/OMC a partir de la ya citada “excepción cultural”. Esto es, a partir de una propuesta de Europa liderada por Francia en 1993, la exención temporal del sector de la cultura y del audiovisual de ciertas obligaciones de liberalización, dejando lugar para la intervención de los estados con políticas públicas de protección y apoyo a la producción local¹⁸.

No obstante, si bien la excepción cultural tuvo sus logros, paulatinamente fueron haciéndose visibles también sus límites. Al decir de Ramón Zallo (2006), “el concepto de *diversidad* es preferible a *excepción cultural*. Por una parte, describe un bien real a proteger por la comunidad que la desarrolla y

¹⁸ Para un análisis detallado del proceso que condujo a la adopción de la “excepción cultural” véase Frau-Meigs (2002)

por la humanidad de la que es parte, en lugar de una cláusula extraordinaria mercantil (...) Por otra parte, la vocación de la política de excepción cultural es defensiva, mientras que la de diversidad supone una política activa, de complementación de importaciones y de generación de un tejido cultural y comunicativo propio y en comunicación con otros”.

En este sentido, es importante considerar las implicancias de la aprobación de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en la 33ª Conferencia General de la UNESCO, durante el año 2005. Dicha Convención surgió como continuación jurídica vinculante de la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural aprobada por unanimidad en 2001. Entre las principales preocupaciones de la Declaración y la posterior Convención se pueden ubicar el tratamiento diferenciado para las expresiones culturales, al margen de su tratamiento comercial. En otras palabras, de lo que se trata es que los bienes o expresiones culturales no puedan ser tratados como simples *commodities*, esto es como una mercancía más.

En consecuencia, la Declaración planteaba en su artículo 8 titulado *Los bienes y servicios culturales, mercancías distintas de las demás*: “Frente a los cambios económicos y tecnológicos actuales, que abren vastas perspectivas para la creación y la innovación, se debe prestar una atención particular a la diversidad de la oferta creativa, a la justa consideración de los derechos de los autores y de los artistas, así como al carácter específico de los bienes y servicios culturales que, en la medida en que son portadores de identidad, de valores y sentido, no deben ser considerados como mercancías o bienes de consumo como los demás”. Agregando en su artículo 11: “Las fuerzas del mercado por sí solas no pueden garantizar la preservación y promoción de la diversidad cultural, condición de un desarrollo humano sostenible. Desde este punto de vista, conviene fortalecer la función primordial de las políticas públicas, en asociación con el sector privado y la sociedad civil” (UNESCO, 2001)

La posterior Convención se haría eco de algunos de estos postulados sosteniendo que “las actividades, bienes y servicios culturales (...) encarnan o transmiten expresiones culturales, independientemente del valor comercial que puedan tener” (art. 4) y enfatiza que “la diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino a través de distintos modos de creación, producción, difusión, distribución y disfrute artístico, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados” (UNESCO, 2005).

Sin embargo, el aspecto más controversial de dicha Convención estuvo presente en su artículo 20 que planteaba las “relaciones con otros instrumentos”. En otras palabras, lo que estaba en discusión era la relación de lo dispuesto por la UNESCO con los planteamientos de la OMC. En este punto entonces, la discusión habilitaba la posibilidad de que lo planteado por la UNESCO fuera desestimado por lo acordado en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Aquí la base de conflicto estaba dada por la exigencia de EEUU de que los bienes culturales sufrieran el mismo tratamiento que el resto de las mercancías. Finalmente, la Convención fue aprobada por 148 votos afirmativos, dos en contra (EEUU e Israel) y 4 abstenciones. Lo que estuvo claro desde el primer momento fue la intención de la administración Bush de que lo dispuesto por la UNESCO no se interpusiera con las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, en particular el GATS. Es más, a poco de la aprobación, la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, envió una carta a los 190 ministros de Relaciones Exteriores del resto de los

países amenazando con la salida de EEUU de la UNESCO (una vez más) si la Convención era aprobada¹⁹.

Finalmente, se aprobó, no obstante quedan algunas dudas, particularmente sobre el punto antes citado. El texto plantea: “Relaciones con otros instrumentos, potenciación mutua, complementariedad y no supeditación: los estados reconocen que deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Convención y de los demás tratados en los que son parte.” Y continúa: “sin supeditar esta Convención a los demás tratados fomentarán la potenciación mutua entre la presente Convención y los demás tratados en los que son parte”. Ahora bien: “Cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que son parte o contraigan otras obligaciones internacionales tendrán en cuenta las disposiciones de la presente Convención”.

Aunque el Punto 2 señala: “Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse como una modificación de las obligaciones y derechos de las partes que emanen de otros tratados internacionales en los que sean parte”. Y aquí, al decir de Loreti (2006) “hay una carrera contra el tiempo, porque supone que son tratados anteriores a éste. Depende -entonces- de cuándo se ratifique éste o de cuándo se ratifique la OMC”. En cualquier caso, como bien señala Gustavo Gómez (2005): “En un contexto global donde las tendencias económicas y sociales dominantes están provocando una mayor concentración en la producción y difusión de bienes y servicios culturales –poniendo en peligro la diversidad cultural a nivel mundial, regional y nacional- es insuficiente la simple enunciación y reconocimiento de la diversidad cultural si no se definen marcos regulatorios y políticas activas de Estado que la defiendan y garanticen”.

Al momento de la escritura de este capítulo, la Convención había sido suscripta por 113 países entre adhesiones, aceptaciones y ratificaciones²⁰.

Ahora bien, hay algunos riesgos conceptuales que sería necesario no perder de vista. Como señalábamos, la discusión en torno al tratamiento de los bienes culturales en general, pero en particular en lo que refiere a los contenidos y las producciones en el campo de los medios en el marco global se ha desplazado al eje de la “diversidad”, en tanto categoría que expresaría cabalmente y de modo afirmativo aquello que años antes de denominaba “excepción cultural”. La categoría de diversidad expresaría el respeto a las identidades culturales locales frente a la tabula rasa de lo “global”. Como bien señala Mattelart (2006), “si se produce la confluencia hacia ‘un estilo de vida global’ es porque los consumidores han interiorizado el universo simbólico destilado desde el final de la Segunda Guerra Mundial por los anuncios publicitarios, las películas, los programas de televisión, más concretamente los que proceden de Estados Unidos, ascendidos explícitamente a la condición de vectores de un nuevo universalismo”. Frente a ello, la labor de las diferentes coaliciones de defensa de la diversidad cultural, en la cual han participado artistas, productores, cineastas, comunidades locales, lingüísticas, étnicas, ha significado un pilar sumamente importante para, por ejemplo, la aprobación de la citada Convención de Defensa de la Diversidad Cultural.

¹⁹ “En un mensaje enviado el 4 de octubre pasado a los países miembros de la UNESCO, Condoleezza Rice expresa su ‘profunda inquietud’ que según ella ‘podría llevar al fracaso de los progresos hacia una liberalización mundial del comercio en el seno de la OMC’. Insiste en que, bajo el pretexto de excepción cultural, algunos países autoritarios podrían violar la libertad de expresión y los derechos de las minorías. Y termina su mensaje con una amenaza, recordando que su país había abandonado la UNESCO en los años 1980 a causa ya un desacuerdo de este mismo tipo, y que podría volver a hacerlo...” (Ramonet, 2005). Vale aclarar que EEUU había retornado a la UNESCO el 1° de octubre de 2003.

²⁰ Para ver la totalidad de países consúltese: <http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=31038&language=F>

No obstante, el concepto de diversidad cultural debe ser tomado con ciertos resguardos. Por ejemplo, la exageración de algunas visiones sobre la sociedad que sintetizan las formaciones culturales bajo el sintagma “diversidad” dejando en un segundo o tercer plano lo que refiere al término “desigualdad”. Esto es importante (y, a la vez, esa importancia manifiesta su peligro), sobre todo porque en muchas oportunidades se pueden confundir prácticas vinculadas con lo que se suele llamar “el respeto por la diversidad” como un avance en materia de democratización, cuando en realidad, lo que está en juego es una homogeneización en la producción en base a criterios comerciales que unifican la diversidad bajo la lógica del capital.

En definitiva, una diversidad fundada en los criterios “multiculturales” puede llegar a desconocer los procesos de desigualdad social que subalterniza a amplios sectores sociales que quedan afuera de la esfera pública formal. Como plantea Mattelart (op. cit.): “El culto de la cultura, significa su autonomización. Se ‘culturiza’ lo social, es decir, se tratan de una manera cultural los problemas que no se quieren abordar (o que no interesa que se aborden) en términos políticos (...) La disociación se ha consumado a medida que el discurso de las identidades se adelantaba al discurso del principio de igualdad como objetivo prioritario de la acción política”.

Por otra parte, los últimos años se han caracterizado por una importante agenda de encuentros multilaterales vinculados de uno u otro modo con aspectos sustanciales caros a los estudios de comunicación y cultura. En particular, nos referimos a la realización de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) en sus dos etapas (Ginebra, 2003 y Túnez, 2005) y el ya citado tratamiento en el marco de la UNESCO de la Convención para la protección de la Diversidad Cultural (2005). Estos encuentros tuvieron algunas características salientes, algunas de las cuales hemos analizado anteriormente (véase Mastrini y de Charras, 2005), y otras sobre las que pretendemos profundizar el análisis en el presente texto. A saber: la intensa participación de la “Sociedad Civil” al calor de lo que se reconoce como “*multistakeholders*”.

En cuanto al último término, nos estamos refiriendo a mesas de concertación “multi-intereses” en las cuales han participado oficialmente y extraoficialmente Gobiernos, Corporaciones privadas y Sociedad Civil. En lo concerniente a la Sociedad Civil, la definición, por el momento, se sitúa alrededor de una sumatoria de organizaciones no gubernamentales de las más diversas extracciones que han actuado en conjunto, participando de las discusiones, llegando incluso a elaborar declaraciones por fuera de los documentos oficiales. Esta indagación resulta de importancia en la medida en que algunas de las apuestas más interesantes en materia de democratización de la información y la comunicación, así como en la defensa de la identidad y la diversidad cultural, plurilingüística, étnica y la protección de los derechos de las minorías han sido planteadas por estas organizaciones.

En un contexto de remisión constante a la globalización como algo instituido con rasgos determinados y determinantes, donde los avances del neoliberalismo se plantean como algo definido e inamovible, y donde el poder de lobby de las grandes corporaciones termina aplacando las posibles intervenciones de los representantes de los estados más o menos díscolos en el plano multilateral, la presencia de estas organizaciones ha implicado, en muchos casos, la mirada crítica y atenta sobre los intentos de potenciar la mercantilización de la cultura y la privatización del conocimiento. En este marco, resulta de vital importancia recuperar algunos de los planteos esbozados por la sociedad civil, pero a la luz de una mirada que nos permita cierta distancia crítica, de modo tal de poder reconocer potencialidades pero también limitaciones de esta acción civil global.

Bien podría señalarse que la participación de la sociedad civil, entendiéndola en su acepción más general, no estuvo ausente en debates multilaterales anteriores. Es más, sin remontarnos demasiado en el tiempo podríamos identificar una profusa participación, en particular del sector académico, durante el proceso que daría a luz al Informe MacBride y luego un acompañamiento de suma trascendencia de varias organizaciones (WACC, ALAI, IPS por citar algunas) en los años posteriores signados por el casi abandono de la temática por parte de la UNESCO. Sin embargo, muchas organizaciones siguieron participando en el seno de la institución y de hecho serán ellas las que impulsen el pedido a Mayor Zaragoza en 1998 en Estocolmo para la realización de una Cumbre Mundial que retome las temáticas vinculadas a la relación entre comunicación, cultura y desarrollo (Raboy, 2003).

Sin embargo, la particularidad de la CMSI fue que la convocatoria a la sociedad civil se realizó oficialmente junto al sector privado para que participen con voz en la Cumbre. Esto dio lugar a algunas perspectivas contrapuestas, mientras algunos celebraban lisa y llanamente como un triunfo la convocatoria, otros, no sin cierta razonabilidad, alertaban sobre el riesgo de estar legitimando un encuentro multilateral donde el capital privado y los estados centrales tendrían la voz cantante mientras la sociedad civil se ocupaba de “lavar la cara” del encuentro (Pasquali, 2002).

No obstante ello, la voz de la sociedad civil se hizo sentir desde los encuentros preparatorios de la Cumbre (prepcoms) y muchas de sus propuestas o preocupaciones fueron incorporadas a los primeros borradores. Si bien, el avance del proceso fue eliminando o “suavizando” buena parte de estos aportes, esto permitió vislumbrar varias cosas. Por un lado, la posibilidad de tener algún tipo de incidencia en los resultados finales, aún con las salvedades antes señaladas y con la necesaria relativización de la trascendencia de algunos de estos documentos multilaterales que muchas veces no pasan de declaraciones de buenas intenciones. Pero, por otro, la progresiva conciencia de una posible articulación por parte de varias de las organizaciones presentes con intereses muchas veces específicos, pero con perspectivas políticas y sociales comunes a los fines de accionar en conjunto en un entorno de carácter global.

Este último punto es de especial importancia en la medida en que algunas de las experiencias anteriores no lograban esa articulación, o por lo menos era muy costosa en varios sentidos. La perspectiva actual, nuevas tecnologías mediante, permitía una articulación mucho más fluida y el desarrollo de acciones basadas en la colaboración mutua de personas y organizaciones de los lugares más recónditos pero confluyendo en horizontes comunes vinculados sobre todo a los derechos humanos, derecho a la información, libertad de expresión, derechos sociales, respeto a la identidad cultural y protección del dominio público.

El avance en este sentido fortaleció la hipótesis del desarrollo de un accionar de una “sociedad civil global”, es decir, de su constitución como un nuevo actor de importancia en la escena multilateral. Más allá de que sus propuestas o denuncias no siempre lograran plasmarse en los resultados finales, podríamos afirmar junto con Padovani (2005) que “el uso difundido del concepto [sociedad civil global] sugiere una conciencia por igual difundida de que algo nuevo está sucediendo en el espacio trasnacional y que se ha beneficiado enormemente de la difusión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación por lo que es capaz de articular sus demandas y acciones a través de las dinámicas que conectan el contexto global con los espacios locales”. La potencialidad de este accionar no sólo permite suponer la aparición de un nuevo actor, sino a su vez permite hipotetizar la constitución de una nueva *esfera pública global*, por fuera o por lo menos atravesando la esfera pública global construida por los

medios de comunicación transnacionales. Aparece, en consecuencia, un nuevo actor que sin entrar en contradicción, adopta buena parte de los rasgos de algunos de los movimientos de acción civil global “antiglobalización”. En otras palabras, adopta la potencialidad de constituirse en una voz disonante en la escena multilateral, pero de trascendencia plurinacional con las características de “ciudadanía global” y formando parte de una esfera pública hasta ahora circunscripta.

Ahora bien, la posibilidad de acción de la sociedad civil global no está exenta de sombras y contradicciones. Por un lado, es necesario remarcar que la composición de lo que dimos en llamar “sociedad civil” no es un conjunto coherente, sino más bien una babel de organizaciones que responden a orígenes e intereses de los más diversos. Esto hace que, por ejemplo, asociaciones de empresarios de medios (la Asociación Internacional de Radiodifusión - AIR) se presentaran dentro de la sociedad civil en la CMSI duplicando de ese modo la representación del sector privado (Tamayo, 2002).

Por otra parte, la diversidad de intereses específicos muchas veces hace perder de vista una acción colectiva que permita cuestionar fundamentos estructurales de las problemáticas, más allá de los reclamos parciales. Esto muchas veces se plasma como acción política global de tinte *apolítico*. La atomización de reclamos étnicos, religiosos, de minorías sexuales, ecologistas, de género, de derechos humanos, culmina en la inexistencia de un planteo general contenedor. En consecuencia, la permeabilidad del capitalismo tardío para absorber micro demandas, en la medida en que no existan cuestionamientos estructurales, suele devenir en una legitimación no buscada de ciertos espacios multilaterales. Como señala Slavoj Žižek (2004), “el límite de estos movimientos es que ellos no son *políticos*, en el sentido del Universal Singular: son solo ‘movimientos para un problema’, carecen de la dimensión de la universalidad, es decir, no se relacionan con la *totalidad social*”.

Otro punto sustancial, suele ser el olvido del lugar del Estado. En muchos casos, ello responde a un “pensar global” que pierde de vista el “actuar local”, pero muchas otras está atravesado por un posicionamiento anti-estatista que comparten muchas organizaciones convencidas de que su rol es reemplazar a las políticas de los estados. Esto conlleva varios problemas. El neoliberalismo ha dejado secuelas importantes en su cruzada de demonización del Estado y, en algunos casos, esto se plantea simplemente como un olvido de “lo público”. Según James Petras (2000), “El punto fundamental de convergencia que comparten las ONG y el Banco Mundial (BM) es el rechazo de ambas entidades al “estatismo” (...) el BM y los regímenes neoliberales aprovecharon las ONG para minar el sistema de seguridad social estatal, y fueron utilizados y reducidos a medios para compensar a las víctimas de las políticas neoliberales (...) La ideología de las ONG en cuanto a sus actividades privadas y voluntarias destruye el sentido de lo “público”; la idea de que el gobierno tiene la obligación de procurar a todos sus ciudadanos. Contra esta noción de responsabilidad pública, las ONG fomentan la idea neoliberal de una responsabilidad privada hacia los problemas sociales y la importancia de los recursos para resolver estos problemas”. Seguramente este planteo no pueda hacerse extensivo a todas las ONG’s, pero probablemente sea necesario tomar en cuenta esta alerta respecto al olvido de “lo público”.

A su vez, este olvido del Estado, puede estar acompañado por una idea de “olvido de la representación”. En otras palabras, el carácter representativo de las organizaciones de la sociedad civil suele ser muy endeble. Sus miembros no pocas veces fueron simplemente elegidos por la propia organización, o bien por quienes la financian y lejos están de representar movimientos sociales u organizaciones de base. Nuevamente, no puede afectarse a todas las organizaciones en este aspecto pero sin dudas la alerta es necesaria.

En síntesis, la acción civil global se encuentra en una etapa de desarrollo y transformación. En este sentido, sus logros pueden ser considerados más en una línea de avance que de retroceso. Aún así, no deberían perderse de vista algunas de las dudas o alertas planteadas. Hoy, sin dudas, la defensa de los derechos humanos, el dominio público, el respeto por la diferencia y la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como la resistencia a la exclusión, el hambre, la destrucción del ambiente, la privatización del conocimiento y a la mercantilización de la cultura se encuentra en las acciones de muchas organizaciones de la sociedad civil. El desafío probablemente esté en que la suma de los diferentes árboles no obstaculice la mirada del bosque.

Los acuerdos

Como se ha señalado, la mayor incidencia real en términos de gobernanza global hasta la actualidad en los países latinoamericanos ha estado marcada por la firma de tratados bilaterales. Un criterio general que se puede reconocer es que si bien los productores culturales han logrado establecer coaliciones para la defensa de las industrias culturales locales, en general, el debate público en torno a los tratados de libre comercio suele centrarse en los “beneficios” que los mismos traerán en materia de apertura de mercado para la producción nacional. Un caso que no será abordado en el presente estudio, en parte porque existe una amplia bibliografía al respecto²¹, es el de los Acuerdos de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) que involucra a Estados Unidos, México y Canadá. Al respecto cabe recordar que mientras Canadá mantuvo restricciones al libre comercio en el área cultural, México desistió de utilizar ese recurso con el argumento que el idioma funcionaría como barrera de entrada. Los datos ya citados de Enrique Sánchez Ruiz muestran lo limitado de estos criterios.

Como se ha indicado, tras el fracaso de instrumentar una estrategia general de libre comercio en la región, Estados Unidos procuró establecer acuerdos bilaterales con un numeroso grupo de países. Desde América Central hasta Chile, la mayoría de los países que comparten la Cordillera de los Andes han suscripto acuerdos de libre comercio o se encuentran en tratativas avanzadas para hacerlo. Los países “atlánticos” han mostrado más reticencia a incorporarse a este tipo de negociaciones, aunque en los últimos años Uruguay parece un poco más predispuesto a romper la tendencia.

En este trabajo realizaremos una breve descripción de dos acuerdos de libre comercio: uno ya está aprobado (Chile-EEUU) y el otro en tratativas (Colombia-EEUU, aprobado en Colombia, demorado en EEUU). También nos referiremos a un acuerdo de menor jerarquía pero que puede mostrar tendencias como es el caso al protocolo de transmisión de señales satelitales para televisión Directa al Hogar firmado entre EEUU y Argentina.

Los dos tratados de libre comercio firmados por EEUU con Chile y Colombia incluyen en sus partes generales las cláusulas de Trato Nacional, prohibición de incorporar nuevos aranceles y eliminación de muchos de los existentes, de acceso a los mercados, y de Nación Más Favorecida. De hecho la lectura comparada de los tratados en sus dispositivos generales llama la atención por la gran similitud de los mismos, con páginas enteras calcadas. De esta forma se comprueba el criterio global de la regulación de carácter premoldeado, y con adaptaciones menores según los casos. Cabe destacar que

²¹ Los investigadores Gaëtan Tremblay (Canadá) Enrique Sánchez Ruiz y Delia Crovi (México) han desarrollado una fecunda y continua labor de análisis de las implicancias del NAFTA en el sector de la cultura.

en la parte general se realizan, también en ambos casos, salvedades en relación a dos sectores económicos: agricultura y textiles.

En ambos tratados existen capítulos referidos al comercio de servicios (el XI en ambos casos), a las telecomunicaciones (el XIII Chile, XIV en Colombia), comercio electrónico (XV en ambos casos), y derechos de propiedad intelectual (XVII Chile, XVI Colombia). También en ambos acuerdos aparecen Anexos en los que los países introducen las excepciones al acuerdo. Abordaremos las principales definiciones de los capítulos que acabamos de mencionar.

En el acuerdo entre EEUU y Chile, el capítulo dedicado al comercio de servicios incluye entre los ámbitos de aplicación “el acceso a y el uso de los sistemas de distribución y transporte, a redes de telecomunicaciones y los servicios relacionados con el suministro de un servicio”. El capítulo incluye las cláusulas de Tratamiento Nacional, Nación Más Favorecida, Acceso a los mercados y transparencia. Adicionalmente Chile incorpora una Carta sobre televisión en la que se acuerda que el país tendrá el derecho a exigir que hasta el 40% de la programación de la televisión abierta sea de producción nacional, pero no incluye a la televisión por cable.

En el capítulo de telecomunicaciones aparecen una serie de salvaguardas para asegurar la competencia efectiva en el mercado (portabilidad numérica, interconexión, transparencia). También una muy interesante definición política “Las partes reconocen la importancia de confiar en las fuerzas del mercado para alcanzar variadas alternativas en el suministro de servicios de telecomunicaciones” (Art. 13:15).

Para el Comercio Electrónico (CE) “las partes reconocen el crecimiento económico y las oportunidades que genera el CE, como también la importancia de evitar los obstáculos innecesarios a su utilización y desarrollo”. Pero lo más importante es que los suministros de servicios que usan medios electrónicos quedan incluidos dentro de las obligaciones contraídas en el capítulo de comercio de servicios. Incluso se introduce un apartado específico de no discriminación de productos digitales (Art. 15:5) que implica que una parte no podrá dar trato diferencial a los productos digitales de la otra parte. Se indica que cualquier medida existente que contradiga lo anterior no podrá mantenerse por más de un año. Creemos que en este punto está una de las claves del nuevo sentido regulatorio. Cuando todos los productos culturales y su distribución sean digitales ¿Qué valor cobrará el presente tratado? ¿Qué espacio deja para las políticas públicas? Creo que daremos mayor dimensión al problema si transcribimos que entiende el tratado por productos digitales: “significa programas computacionales, texto, video, imágenes, grabaciones de sonido, y otros productos que sean codificados digitalmente y transmitidos electrónicamente, independientemente de si una parte trata a dichos productos como una mercancía o como un servicio de conformidad con su legislación interna”.

Para finalizar el capítulo chileno, hay que destacar que entre las reservas expresadas en el Anexo II en materia de Comunicaciones, más concretamente de medios de comunicación social exige la residencia (pero no la nacionalidad) en Chile. También exige que las personas de derecho público o privado se constituyan en Chile. Probablemente la restricción más importante sea la que indica que “Chile se reserva de adoptar o mantener cualquier medida relativa al comercio transfronterizo de servicios de telecomunicaciones digitales de transmisiones satelitales unidireccionales sean de televisión directa al hogar, de radiodifusión directa de servicios de televisión y directas de audio, y servicios complementarios de telecomunicación”. También se reserva la posibilidad de otorgar un trato diferente a otros países en base a acuerdos bilaterales o multilaterales en el ámbito de las industrias culturales.

De la lectura atenta del tratado, surge que ha existido una preocupación (en gran medida impulsada por la Coalición Chilena para la Diversidad Cultural) de proteger su industria cultural. De todas formas, quedan serias dudas de la aplicabilidad de las protecciones establecidas para los productos digitales distribuidos por banda ancha. Desde nuestro punto de vista, se han protegido las políticas culturales actuales, pero el tratado supone una seria amenaza a las del futuro.

En el caso Colombiano aparecen las mismas cláusulas de Acceso a los mercados, Tratamiento de Nación Más Favorecida y Trato Nacional en el capítulo de comercio de servicios. En el capítulo de las telecomunicaciones, la principal diferencia radica en que se especifica que cada parte podrá definir políticas para alcanzar el servicio universal. Tampoco aparecen menciones directas a la confianza en el libre mercado. Sin embargo, el capítulo sobre comercio electrónico tiene características muy similares al chileno y la misma definición de productos digitales. Como se ha señalado para el caso chileno, este es el punto que consideramos que presenta más debilidades de cara a fijar políticas culturales en el entorno digital.

En el caso colombiano si se detectan mayores previsiones en el capítulo de las reservas. En el anexo II del tratado, Colombia expresa que no incorpora las cláusulas de Trato Nacional y de Nación Más Favorecida para las Industrias y actividades culturales, manifestando su derecho a mantener sus políticas de cooperación y coproducción cultural, así como los apoyos del gobierno para la promoción de las industrias culturales (sin que ello implique iguales derechos para la otra parte). También Colombia realiza expresas reservas para la exhibición cinematográfica en salas y en televisión abierta, para mantener requisitos de programación en televisión abierta multicanal, e incluso reserva áreas para la televisión comunitaria.

De la comparación de ambos se desprende una mayor preocupación en el caso colombiano por proteger sus políticas e industrias culturales. De todas formas en ambos casos advertimos que los tratados de libre comercio abren una brecha en la capacidad regulatoria, especialmente en los compromisos asumidos en materia de comercio electrónico. En este sentido, el destacado investigador colombiano Germán Rey²², comparte algunas de nuestras precauciones: “estos tratados, cada vez mas son menos arancelarios y mas aproximaciones de nuestras reglamentaciones a las normatividades anglosajonas en el campo de las comunicaciones y las industrias culturales. Colombia pudo mantener algunos avances que tenía en su jurisprudencia (por ejemplo, cuota de pantalla de la producción nacional de televisión), pero con plazos para su desmonte. Estos tratados han sido muy remisos a contemplar la capacidad regulatoria nacional en el campo de lo digital. Se oponen, por ejemplo, a toda norma que proponga contenidos locales en el entorno digital.”

En el caso del protocolo firmado entre Argentina y los Estados Unidos para la provisión de servicios satelitales directos al hogar, está claro que se trata de un acuerdo de mucha menor envergadura. Sin embargo nos parece adecuado incluirlo en el análisis debido a que regula servicios cada vez más importantes: Servicios fijos por satélite directo al hogar, Servicios de radiodifusión por satélite, Señales distribuidas a las cabeceras de la televisión por cable. Pero especialmente porque es muy laxo en materia de regulación de los contenidos y la publicidad. El artículo VI señala:

²² Correspondencia personal

“1. Ninguna de las partes impondrá restricciones significativas a la cantidad o al origen de la publicidad y al contenido de los programas en tales servicios. En este sentido se aplicarán los siguientes principios esenciales:

- 1.1. Los requerimientos respecto del contenido de programación nacional y/o de programación educativa y de interés público deberán estar limitados a una cantidad módica del total de los canales de programas de estos sistemas DTH-SFS y SRS multicanal. Tales requerimientos pueden cumplirse al nivel de todo el sistema, es decir, no es necesario cumplirlos canal por canal.
- 1.2. Cada parte reconoce que una de ellas puede imponer restricciones no discriminatorias sobre el contenido del programa y la publicidad, tal como el material con contenido obsceno, indecente, relacionado con la seguridad nacional y con la seguridad y la salud pública. Las restricciones sobre la cantidad o el origen de la programación y la publicidad transmitida a través de los servicios DTH-SFS o SRS no impedirán materialmente la distribución de la programación y la publicidad al mercado nacional de alguna de las partes o al mercado regional”.

De la lectura de este artículo se desprenden dos cosas importantes: la primera es que la distribución de imágenes por satélite es considerada una mercancía más, no puede quedar sujeta a interpretaciones de política cultural, siempre y cuando no sean obscenas (y en esto hay que considerar la reciprocidad, para la puritana televisión norteamericana); la segunda es comprobar que las definiciones sintonizan en gran medida las aspiraciones de las corporaciones de medios internacionales, especialmente al permitir el cumplimiento de los “módicos” programas educativos y de interés público” en el promedio de la programación y por lo tanto sin interferir los programas y canales centrales.

Creemos haber aportado suficientes datos documentales como para realizar un primer acercamiento al problema de la regulación global, en este caso a través de los mecanismos de acuerdos bilaterales. En todos los casos, hay que recordar que los congresos nacionales sólo pueden ratificar o rechazar estos tratados, hecho que implica, además, una disminución de las capacidades legislativas al perder potestad de trabajar sobre los propios artículos como lo realizan habitualmente con las leyes nacionales.

Palabras finales

Un tema emblemático de un grupo de rock argentino tenía como estribillo la frase “el futuro ya llegó”. Esta afirmación se torna muy cierta en el caso de la gobernanza global de la comunicación. Las políticas de hoy serán las que regulen la producción cultural del mañana. Sin embargo, desde nuestra perspectiva es preciso impulsar el conocimiento de este tema en la comunidad académica y en la sociedad civil en general.

David Hesmondhalgh (2005) realiza una acertada advertencia al respecto cuando observa que la indiferencia pública es espejada por la ausencia en la literatura de los estudios de medios de “la formación de la política pública más general”. Es preciso focalizar en el proceso de formulación de políticas debido a que, en momentos de considerables cambios en el entorno de los medios globales, nuevos actores, tecnologías y paradigmas están emergiendo y creando nuevos conflictos, o acelerando los establecidos, en el proceso de hacer políticas, como por ejemplo en términos de niveles nacionales vs. supranacionales de acción política, intereses públicos vs. corporativos; políticas de redes dispersas vs. centralizadas; procesos de decisión secretos vs. formas transparentes; campos de políticas separados vs. convergentes.

La dimensión del proceso convergente también nos obliga a preguntarnos acerca del alcance de sus directivas. ¿Hasta que punto es posible legislar a nivel global la producción cultural? En los países de Latinoamérica ¿de qué manera se puede legislar en un contexto en el que Radiodifusión, Internet y Telecomunicación se rigen de maneras diferentes? ¿De qué manera influye el mercado en el diseño de las políticas de comunicación? ¿Cómo alcanzar una propuesta propia que interactúe con las tendencias globales?

No tenemos las respuestas para estos interrogantes, pero si estamos en condiciones de proponer algunas sugerencias. En primer lugar parece indispensable contar con más y mejores recursos humanos formados en derecho comercial internacional que estén en condiciones de proponer alternativas y que mantengan una mirada humanista. Como hemos señalado a lo largo del artículo es preciso revertir el desinterés del mundo académico en torno a esta área y proponer una colaboración estratégica entre el mundo académico y los que toman decisiones para poder desarrollar una política autónoma. Esta posibilidad debería ser complementada por un mayor y mejor intercambio entre los países de la región a efectos de coordinar y articular decisiones. Hemos visto como frente al fracaso de iniciativas liberalizadoras de nivel general se han fomentado tratados bilaterales en los cuáles las capacidades de cada país se ven disminuidas.

En segundo lugar, definir una estrategia para mantener la actual capacidad de implementar políticas nacionales de comunicación y cultura. Para ello es preciso tener una propuesta de política de comunicación y cultura en la OMC que supere los criterios tecno-economicistas. Esto supone en el plano nacional alertar a numerosos economistas que estarían predispuestos a negociar la liberalización del tercer sector a cambio de concesiones de los países del G8 en el sector primario. Esta concesión, que resultaría beneficiosa en el corto plazo, supone desconocer al sector económico que genera más valor añadido. Por otra parte, implica tener una clara estrategia de participación en organismos internacionales como la OMC y la OMPI, evitando caer en resoluciones que puedan afectar seriamente la capacidad política de los Estados-Nación, incluidas cuestiones que pueden parecer menores, como la recategorización de sectores económicos.

En términos generales, se propone una estrategia complementaria que promueva la defensa de las capacidades políticas existentes, que se mantenga atenta y con opciones claras y definidas frente a las nuevas agencias regulatorias internacionales, y que finalmente tenga capacidad de usufructuar las potencialidades que brindan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para potenciar los efectos de las políticas consensuadas.

Bibliografía

- Braman, S. (2004). *The emergent global information policy regime*, New York: Macmillan.
- Busaniche, B. (2005). La sociedad civil en el carrousel. En la siguiente dirección electrónica: <http://www.bea.org.ar/?p=62>
- Cogburn, D. (2004). “Elite Decision-making and epistemic communities; implications for Global Information Policy”, en Braman, Sandra (ed.) *The emergent global information policy regime*, Hampshire: Palgrave.
- de Charras, D. (2006). *Redes, burbujas y promesas. Algunas reflexiones críticas acerca del proyecto Sociedad de la Información y la nueva economía*, Buenos Aires: Prometeo.
- Frau-Meigs, D. (2002). “Excepción cultural, políticas nacionales y mundialización: factores de democratización y de promoción de la modernidad”, en *Quaderns del CAC* N°14, septiembre - diciembre, Consell de l' Audiovisual de Catalunya, Barcelona.
- (2005). “Salida y regreso de Estados Unidos a la UNESCO: ¿flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride?”, en *Quaderns del CAC* N°21, enero – abril, Consell de l' Audiovisual de Catalunya, Barcelona.
- Geradin, D. y Kerf, M. (2004). “Levelling the playing field: is the WTO adequately equipped to prevent anti-competitive practices in telecommunications?”, en Geradin, Damien y David Luff (Ed.), *The Wto and global convergence in telecommunications and audio-visual services*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gómez, G. (2005). “El debate sobre la diversidad cultural en los procesos multilaterales actuales”, en *Choike.org. Un portal sobre la sociedad civil del sur: Documentos para CMSI*, disponible en la siguiente dirección electrónica: http://wsispapers.choike.org/briefings/esp/gustavo_diversidad_cultural.pdf
- Loreti, D. (2006). “Distintos tratamientos de la diversidad cultural: CMSI, UNESCO y OMC”, en Guillermo Mastrini y Bernadette Califano (comp.) *Sociedad de la Información en la Argentina. Políticas públicas y participación social*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Mastrini, G. y de Charras, D. (2005). “20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI” en *Anuario ININCO- Investigaciones de la Comunicación* N°17, Caracas, junio, pp. 217-240
- Mattelart, A. (2006). *Diversidad Cultural y Mundialización*, Barcelona: Paidós.
- Mueller, M. (2004). “Convergence: a reality check”, en Geradin, Damien y David Luff, *The Wto and global convergence in telecommunications and audio-visual services*, Cambridge: Cambridge University Press.

Noam, E. (2004). "Overcoming the three digital divides", en Geradin, Damien y David Luff, *The Wto and global convergence in telecommunications and audio-visual services*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ó Siochrú, S. y Girard, B. (2002). *Global media governance*, Oxford: Rowman & Littlefield.

Padovani, C. (2005). "Debate sobre los desequilibrios en la comunicación: del Informe MacBride a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Una aplicación del análisis de contenido lexical para la investigación crítica de legados históricos", en *Anuario ININCO-Investigaciones de la Comunicación* N° 17, Vol. 1, Junio, Caracas.

Pasquali, A. (2002): "¿Y por qué no una Sociedad de la Comunicación?", en *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol.IV, n.2, Mayo/Agosto Pág. 4-16 disponible en la dirección electrónica: www.eptic.com.br

Petras, J. (2000). "Las dos caras de las ONG's". En *Diario La Jornada*. México. 15 de marzo.

Polanyi, K. (2007). *La gran transformación*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Raboy, M. (2002). "Media policy in the new communications environment", en Marc Raboy (ed.) *Global media policy in the new millennium*, Luton: University of Luton Press.

Raboy, M. (2003). "Media and democratization in the information society", en Sean O'Siochru y Bruce Girard *Communicating in the information society*. Geneva: UNRISD. En la siguiente dirección electrónica: <http://www.unrisd.org>

Ramonet, I. (2005). "Diversidad Cultural", disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=21476>

Sánchez Ruiz, E. (2005). *El regreso de la "ideología" en la investigación de la comunicación: Mitos y realidades sobre la globalización, la integración y las identidades*, ponencia presentada al III Congreso Panamericano de Comunicación.

Sauvé, P. (2002). "Los retos culturales de la ronda de negociaciones de Doha de la OMC", en *Quaderns del CAC* N°14, septiembre - diciembre, Consell de l' Audiovisual de Catalunya, Barcelona.

Singh, J.P. (2004). "The persistence and breakdown of exclusion and territoriality in global telecommunications regimes", en Braman, Sandra (ed.) *The emergent global information policy regime*, Hampshire, Palgrave.

Tamayo, E. (2002). *Cumbre de la ¿Sociedad de la Información?. Restricciones a participación de sociedad civil en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información*, Servicio informativo "ALAI-amlatina", 8 de julio del 2002, en la siguiente dirección electrónica: <http://alainet.org/>

Tardif, J. (2005). "Identidades culturales y desafíos neoculturales", disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric06a03.htm>

Torrent, R. (2002). "La excepción cultural" en la OMC: la base de la política audiovisual de Cataluña" en *Quaderns del CAC* N°14, septiembre - diciembre, Barcelona: Consell de l' Audiovisual de Catalunya,.

Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia, disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/tlc/documento_completo_tlc.htm

Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile, disponible en http://www.direcon.cl/index.php?accion=tlc_eeuu_01_vd

UNESCO (2001). *Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural*, 31ª. Conferencia General. París, 15 de octubre - 3 de noviembre. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/declaracion_universal_unesco_diversidad_cultural.pdf

----- (2005). *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, 33ª Conferencia General. París, 3 - 21 de octubre. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>

Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2005). "Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación", en *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, pp 181-207, Londres: Sage.

Zizek, S. (2004). *A propósito de Lenin. Política y Subjetividad en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Ed. Atuel / Parusía.

Zallo, R. (2006). "Una justificación ortodoxa de una economía de la diversidad cultural" en *Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires*, Publicación cuatrimestral del O.I.C. N° 4, Noviembre, Buenos Aires.