



La política audiovisual del MERCOSUR y la influencia del modelo europeo

MERCOSUR audiovisual policy and the influence of the European model

Carmina Crusafon, Universidad Autónoma de Barcelona, (Carmina.Crusafon@uab.cat)

Recibido: 15 / 09 / 2009. Aceptado 15 / 10 / 2009

Resumen | Este artículo analiza la política audiovisual del MERCOSUR con el objetivo de estudiar si el modelo de política supranacional mercosureña responde a un diseño propio o si se observa una clara influencia en su definición y/o desarrollo de la política audiovisual de la Unión Europea. Tras un análisis comparativo entre las dos políticas supranacionales, se puede confirmar la influencia europea en la definición y desarrollo de la política audiovisual del MERCOSUR, gracias al aval de tres razones de carácter interno y externo a la región.

Palabras clave: Política audiovisual, Mercosur, Unión Europea

Abstract | *This paper analyzes the MERCOSUR audiovisual policy. It aims to study whether the model of MERCOSUR supranational policy follows an original pattern or rather there is a clear influence on its definition and implementation of the European Union's audiovisual policy. Once done the comparative analysis between both supranational policies, it can be concluded that there is a European influence on the definition and development of the MERCOSUR audiovisual policy. This can be sustained on three arguments, base on internal and external reasons inside the region.*

Key words: Audiovisual policy, Mercosur, European Union

La política audiovisual del MERCOSUR es un ejemplo del desarrollo de una política supranacional regional en el continente latinoamericano. Su reciente desarrollo y la propia dinámica del MERCOSUR hacen de este modelo un caso interesante a estudiar, principalmente por dos razones. La primera es la particularidad del escenario latinoamericano, que lo convierte en un ejemplo único entre los procesos de integración en esta región. La segunda, porque un primer análisis de la política audiovisual del MERCOSUR pone de relieve la existencia de elementos muy similares a la política audiovisual europea. Esta coincidencia aparente lleva a preguntarse si existe realmente una influencia europea en el desarrollo de la política mercosureña¹.

El objetivo de este artículo es centrarse en el análisis de la política audiovisual del MERCOSUR a partir de un estudio en profundidad de su definición y desarrollo inicial, con el propósito de comprobar si existe una correlación con el modelo europeo o, por el contrario, se trata de una nueva tipología de política audiovisual supranacional. Es decir, verificar si es posible hablar de una influencia directa de la política audiovisual de la Unión Europea en el caso del MERCOSUR.

Como punto de partida para el análisis, se tomarán una serie de acontecimientos que manifiestan un acercamiento entre las dos entidades supranacionales, MERCOSUR y la Unión Europea. Por un lado, el audiovisual se ha convertido en uno de los temas de actuación preferente en la agenda de cooperación entre ambas instituciones para el período 2007 – 2013. De momento, esto ya se ha concretado en una acción de cooperación en el sector audiovisual para 2009. Por otro, la Unión Europea ha desarrollado un nuevo programa de apoyo a la industria, conocido como Media Mundus, que tiene como objetivo la cooperación con otras áreas del planeta, entre las que se encontraría el MERCOSUR.

El análisis comparativo entre las dos políticas supranacionales servirá para conocer diferentes modelos de desarrollo de políticas audiovisuales en el escenario global y para verificar si el modelo europeo, como pretende la Comisión Europea, se está convirtiendo en un patrón de diseño de políticas supranacionales en otras partes del planeta y, como consecuencia, está siendo exportado a nivel global.

EL MERCOSUR: UNA APROXIMACIÓN GENERAL

El MERCOSUR² es una unión aduanera integrada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creada a partir de la firma del Tratado de Asunción (1991). Sus objetivos son la integración de los cuatro Estados Partes a través de la libre

circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes. Estos objetivos iniciales fueron completados con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto (1994), por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se le dota de personalidad jurídica internacional.

Junto a los cuatro países fundadores, cuenta también con Estados Asociados como Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia. Además aprobó una solicitud de ingreso de Venezuela en 2006 como miembro pleno, que se encuentra pendiente de aprobación por los Parlamentos de Brasil y Paraguay³.

En cuanto a la industria audiovisual se refiere, el MERCOSUR y su mercado son buenos ejemplos de la situación latinoamericana (Albornoz, 2000 y Fernández Medina, 2004). Integra dos de los mercados televisivos más importantes (Brasil y Argentina) y cuenta también con una larga tradición en cine nacional (Getino, 2004, 2005 y 2006b). Las empresas privadas audiovisuales juegan un papel importante en la región y tienen una influencia en las políticas audiovisuales nacionales, especialmente en las televisivas (Mastrini, 2005 y Orozco, 2002). Además, productos audiovisuales como las telenovelas circulan por toda América Latina y por los mercados internacionales, al tiempo que tienen un gran impacto sobre la identidad cultural y el imaginario colectivo (Brown, 2003 y Mazzioti, 2006). La Tabla 1 muestra las dimensiones del mercado audiovisual del MERCOSUR, donde el sector televisivo toma el mayor protagonismo -principalmente por la presencia de grandes grupos mediáticos-, mientras que el sector cinematográfico presenta dimensiones más reducidas y su desarrollo ha estado muy vinculado a la definición de políticas públicas audiovisuales.

El primer elemento a destacar del mercado audiovisual del MERCOSUR es que el proceso de integración elegirá al cine como sector para iniciar la construcción del espacio común. Por este motivo, es importante señalar algunos aspectos de la industria cinematográfica de la región, ya que determinarán en cierta forma el desarrollo de la política audiovisual mercosureña. Como muestra la Tabla 2, el sector cinematográfico presenta una dimensión económica diferenciada según los países, pero existe en todos ellos un rasgo similar: el cine nacional tiene una cuota de mercado de alrededor del 10% y sus cifras de espectadores son pequeñas comparadas con los totales. Otro dato interesante a señalar

1 Este artículo ha sido elaborado a partir de los materiales recogidos durante la estancia realizada en el centro de investigación Centre for Studies in Media, Information and Technology (SMIT) – Interdisciplinary Institute for Broadband Technology (IBBT) de la Vrije Universiteit Brussel (Bélgica).

2. El MERCOSUR tiene un total de 242 millones de habitantes (estados miembros plenos) y su PIB por cápita es de \$10.535. Sus lenguas oficiales son el español, el brasileño y el guaraní. Su secretariado permanente se encuentra en Montevideo (Uruguay) (OMA, 2007).

3. http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#politico (acceso: 16/9/09)

Tabla 1. El mercado audiovisual del MERCOSUR (2005)⁴

Producción media anual de películas de largometraje	120/130 películas
Salas de cine	3.500 pantallas
Volumen medio anual de espectadores a las salas	190/200 millones
Recaudación bruta anual media de las salas	US\$420/460 millones
Hogares con TV	55/60 millones
Cadenas de TV Abierta	350
Facturación publicitaria estimada TV Abierta	US\$4.000 / 5.000 millones
Canales de TV de pago	2.000 / 2500
Nº Hogares suscritos a la TV de pago	25 / 30 millones
Nº Hogares con equipos de video/DVD	35 / 40 millones
Nº Videoclubs	12.000 / 15.000
Facturación estimada alquiler y venta videos	US\$ 800 / 900 millones

Fuente: Observatorio Mercosur Audiovisual, 2007.

Tabla 2. Mercado cinematográfico – MERCOSUR ampliado (2007)

Indicadores	Argentina	Brasil	Paraguay (*)	Uruguay	Subtotal A	Venezuela (#)	Subtotal B	Bolivia	Chile	Subtotal C
Total de películas estrenadas	281	333	109	155	878	158	1,036	60	182	1,278
Total de películas nacionales estrenadas	90	78	2	4	174	14	188	4	12	204
% Estrenos nacionales	32.0%	23.4%	1.8%	2.6%	19.8%	8.9%	18.1%	6.7%	6.6%	16.0%
Total de espectadores de cine (en miles)	31,847	88,586	500	2,500	123,434	23,272	146,706	1,500	11,181	159,387
Total de espectadores de cine nacional (en miles)	3,150	10,311	s/d	133	13,594	1,300	14,894	s/d	936	15,830
% Espectadores de cine nacional	9.89%	11.64%	s/d	5.32%	11.01%	5.59%	10.15%	s/d	8.37%	9.93%
Cantidad de pantallas	978	2,159	26	87	3,250	405	3,655	49	273	3,977
Recaudación total (en miles de U\$S)	97,747	399,688	s/d	s/d	497,435	88,978	586,413	s/d	53,943.9	640,357
Concurrencia entradas/población	0.81	0.46	0.08	0.71		0.85		0.15	0.67	

Fuente: OBSERVATORIO AUDIOVISUAL MERCOSUR (OMA) (*) Cifras 2006 para Indicadores cinematográficos (#) Cifras preliminares Estimado

4. Los datos del 2005 pueden parecer de poca actualización, pero son un reflejo de uno de los déficits de la región en cuanto a estadísticas actualizadas de la industria audiovisual.

es el promedio de entradas *per cápita*, que es inferior a una al año, hecho que puede poner de manifiesto la mínima capacidad de impacto de la política pública sobre el conjunto de la población.

Las bases del proyecto de la política audiovisual del MERCOSUR

El análisis de la política audiovisual del MERCOSUR supone, en primer lugar, tomar como referencia una serie de conceptos claves para entender su desarrollo. El primero tiene relación con el término 'industrias culturales', ya que el audiovisual será considerado dentro de esta categoría y las referencias que explicarán las actuaciones en este ámbito siempre se encontrarán bajo el rubro cultural. Este aspecto será un elemento común con el modelo europeo, ya que en el caso de la Unión Europea las referencias al audiovisual son de carácter cultural⁵.

A pesar de que la dimensión cultural será la predominante cuando se hable de la integración audiovisual mercosureña, hay que recordar que en los primeros documentos legislativos que se firman en el MERCOSUR existen pocas referencias a las industrias culturales. Como señala el investigador argentino Hernán Galperin (1999:639), "una de ellas aparece en el acuerdo para liberalizar la inversión transfronteriza, el Protocolo de Colonia (1994). En este protocolo, los socios acuerdan dar tratamiento nacional y abrir mercado a las inversiones e inversores de otros estados miembros. Pero como en el caso del NAFTA, las industrias culturales quedaron ampliamente excluidas de la liberalización de inversiones. El artículo 2 del Anexo especifica las exenciones de cada país al protocolo: Brasil excluyó sus industrias de radio, TV y telecomunicaciones; Paraguay y Uruguay excluyeron sus sectores de radio, TV, edición y telecomunicaciones; Argentina, cuyo gobierno había adoptado una política más abierta para los inversores extranjeros, no hizo exenciones en el sector de la comunicación".

Estas exenciones ya ponen de relieve una serie de barreras a la integración regional, al tiempo que se observa la importancia del sector audiovisual en términos de soberanía nacional. Asimismo, limitarán el campo de acción de la integración regional hacia un sector de la industria audiovisual, el cine y, como afirma Galperin (1999:639), así se continuará la tradición de las políticas públicas de la región "por focalizarse en la llamada 'alta cultura' (pintura, cine de autor y teatro), - dirigida a un pequeña minoría 'educada'- o en la preservación de patrimonio cultural y, como consecuencia, dejando de lado la producción de los *mass-media*, producida por el sector privado".

Con estas premisas señaladas, los inicios de la política audiovisual del MERCOSUR están vinculados al sector cultural. En concreto, en julio de 1991 el tema de la integración de la cultu-

ra apareció por primera vez durante la Reunión Preparatoria sobre la 'Dimensión Cultural y Educativa' del MERCOSUR, donde se iniciaron tratativas para la creación de la Reunión Especializada en Cultura, dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, y cuyo tratamiento tuvo lugar a principios de octubre de 1992, durante la reunión del Grupo Mercado Común (GMC). En 1996, el Consejo del Mercado Común aprobó la creación del sello "MERCOSUR Cultural", al mismo tiempo que se suscribió el "Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR"⁶. Este documento reafirmó la voluntad de un proceso de integración que trascendiese el plano comercial y formalizó la decisión de los estados miembros de facilitar "la creación de Espacios culturales, y promover su realización, priorizando la coproducción, acciones culturales que expresen las tradiciones históricas, los valores comunes y las diversidades de los países miembros del MERCOSUR"⁷.

En diciembre de 2003 el Grupo Mercado Común (GMC) toma la decisión intergubernamental de creación de la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales (RECAM), "con la finalidad de analizar, desarrollar e implementar mecanismos destinados a promover la complementación e integración de dichas industrias en la región, la armonización de políticas públicas del sector, la promoción de la libre circulación de bienes y servicios cinematográficos en la región y la armonización de los aspectos legislativos"⁸.

En 2004 y 2005 se realizan diversas reuniones de las autoridades de la RECAM para marcar la agenda común de acciones para el inicio de lo que se conocerá como la política audiovisual del MERCOSUR.'

A finales de 2005, el proyecto de organización e integración de las cinematografías del MERCOSUR contaba entre sus Estados Miembros a Argentina Brasil, Paraguay y Uruguay y, entre sus Estados Asociados, a Bolivia, Chile y Venezuela. Esto lo convertía en el proyecto más importante existente en el sur del continente para el desarrollo del cine y el audiovisual regional. (Getino, 2006a:16).

En la definición de la Política Audiovisual del MERCOSUR (PAM), no hay que olvidar la existencia de algunos antecedentes de cooperación entre los países de la región. Así, durante la década de los 70 y 80, el ámbito de la cooperación se centrará en el sector televisivo, principalmente en los aspectos técnicos. Como explica el investigador Octavio Getino (2006a:4):

Apartir de la I Conferencia Intergubernamental sobre

5. Esta referencia a la dimensión cultural del audiovisual se introduce con el artículo 128 del Tratado de Maastricht (1993).

6. Protocolo de integración regional (anexo) [MERCOSUR/CMC/DEC. N°11/96] (17/12/96).

7. Artículo 2 del Protocolo.

8. MERCOSUR/ GMC/ Res. n°49/03 (10-12-03)

Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe (Costa Rica, 1976), los gobiernos de la región, entre los cuales figuraron los del MERCOSUR, desarrollaron diversas experiencias y gestiones para la creación de mecanismos interestatales en el sector audiovisual regional, que comprendieron a la televisión y al cine. De ese modo, para el caso de la televisión se creó la Asociación de Radioemisoras y Televisoras Estatales de América Latina (ARTEAL), que seis años después, en 1984, cesó en sus funciones para dar paso a la Unión Latinoamericana y Caribeña de Radiodifusión (ULCRA), cuya finalidad era la de promover e intercambiar actividades de radio y televisión de emisoras estatales y de servicio público según las normas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

A partir de la década de los 90, la cooperación se trasladará al espacio iberoamericano. En primer lugar, con la constitución, en noviembre de 1989, de la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI), actualmente CAACI, por cuanto se agregó el término 'audiovisual' al 'cinematográfico'. Posteriormente se firma una serie de convenios¹⁰ entre los estados iberoamericanos que fa-

vorecen el desarrollo supranacional. Asimismo, en 1997, se complementará con la aprobación de la puesta en marcha de un programa de fomento de la industria iberoamericana, bajo el nombre de Ibermedia¹¹ (Getino, 2006a).

Todos estos antecedentes constituyen el contexto en el que nace la definición de la PAM, por lo que algunas de estas actuaciones y/o instrumentos condicionarán su desarrollo, como se verá más adelante.

LA POLÍTICA AUDIOVISUAL DEL MERCOSUR: DEFINICIÓN Y PRINCIPALES ACTUACIONES

La definición de la política audiovisual del MERCOSUR viene determinada por las primeras decisiones que se tomaron en el seno de la RECAM y de sus comisiones técnicas. Las bases se establecieron en torno a tres principios básicos que guiarían las actuaciones: la reciprocidad, la complementariedad y la solidaridad.

Junto a estos principios se establecieron como objetivos específicos¹²:

- analizar, desarrollar e implementar mecanismos para promover la complementación e integración de las industrias

9. http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria§ion=2 (acceso: 2/9/09)

10. Concretamente se firman tres documentos (1989): convenio de integración cinematográfica iberoamericana; acuerdo latinoamericano de coproducción cinematográfica; y acuerdo para la creación del mercado cinematográfico latinoamericano.

11. El IBERMEDIA, a través de sus convocatorias, pretende promover en sus Estados miembros, y por medio de ayudas financieras, la creación de un espacio audiovisual iberoamericano (Crusafon, 2009b).

12. MERCOSUR/GMC/RES. Número 49/03.

Tabla 3. Estructura institucional del MERCOSUR en relación con los temas audiovisuales

Los temas audiovisuales son tratados en las siguientes instancias:	
Consejo del Mercado Común (CMC)	Reunión de ministros: Cultura
Grupo del Mercado Común (GMC)	Reunión especializada: Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (RECAM)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la web oficial del MERCOSUR⁹

Tabla 4. Evolución histórica de la creación de la política audiovisual del MERCOSUR

1991	Creación del MERCOSUR – Tratado de of Asunción
1996	Protocolo para la integración cultural del MERCOSUR (compromiso institucional)
1997	Entra en vigor la integración cultural
2003	MERCOSUR Audiovisual – creación de la RECAM
2004 2005	Comisiones técnicas – reuniones para desarrollar la agenda y acciones comunes

Fuente: Elaboración propia

13. Se han analizado: todos los documentos constitucionales del MERCOSUR; todas las actas de la RECAM (2003 – 2008); los informes de gestión y otros documentos internos disponibles en su website (www.recam.org/consultas durante 2008 y 2009).

14. En ambos casos se encuentran en fase de negociación para definir la estrategia conjunta.

15. Ya se han celebrado dos ediciones del encuentro de productores del Mercosur. Estos Encuentros forman parte de las actividades preliminares para la instalación del Foro de Competitividad del MERCOSUR.

16. Este acuerdo estaría en el Marco del Protocolo de Montevideo.

17. La existencia del Acuerdo de coproducción cinematográfico iberoamericano (1989) debe ser considerado el marco de referencia para la elaboración del propio del MERCOSUR.

cinematográficas y audiovisuales de la región;

- armonizar las políticas públicas del sector; e
- impulsar la libre circulación de bienes y servicios cinematográficos, compatibilizando los aspectos legislativos de estas industrias.

A partir de lo establecido en los objetivos específicos y una vez analizados el conjunto de documentos del MERCOSUR y de la RECAM¹³, se puede definir la PAM a partir de cuatro grandes ejes de acción:

1. Creación de un mercado común:

Con el objetivo de conformar un mercado regional, la PAM ha definido unas líneas de acción:

a. Circulación interna de copias y de películas en proceso: se identifican los obstáculos y restricciones existentes para la circulación interna, para proponer posteriormente soluciones a los estados miembros y conseguir una circulación intra-regional¹⁴.

b. Certificado de Obra Cinematográfica del MERCOSUR: el GMC ha creado la norma Res. N°27/06 para identificar las obras cinematográficas del MERCOSUR. Esta norma ya ha sido internalizada en los países miembros. El objetivo final es facilitar la identificación de las obras y su circulación interna dentro del MERCOSUR.

c. Foro de la competitividad: para favorecer la presencia de los productos cinematográficos y audiovisuales en el mercado regional, en 2007 se crea el Foro de Competitividad de las cadenas productivas de la Industria Cinematográfica, a través de la Resolución GMC n°14/07¹⁵.

d. Cuota de pantalla MERCOSUR: se plantea la posibilidad de crear una cuota regional, pero el tema se encuentra en fase de estudio por parte de las secciones nacionales de los Estados miembros.

e. Comercio de servicios: se inician acciones con el grupo de servicios para el proceso de liberalización de los servicios en el sector, particularmente en los de postproducción, personal técnico y artístico y asuntos referentes al comercio de servicios en el interior del MERCOSUR. El objetivo es la creación de un acuerdo marco para el sector audiovisual¹⁶.

f. Creación de un sistema regional de distribución y exhibición: se han propuesto dos iniciativas que se encuentran

en fase de estudio y en busca de financiación: la red de salas digitales y una agencia de distribución del MERCOSUR.

g. Acuerdo de coproducción cinematográfico del MERCOSUR: propuesta de elaboración de un acuerdo regional, que se encuentra en fase de estudio¹⁷.

2. Creación de un sistema de información sobre el audiovisual en el MERCOSUR:

Con el objetivo de disponer de información completa y actualizada sobre la industria audiovisual de la región, se ha decidido:

a. Crear el Observatorio MERCOSUR Audiovisual (OMA): se constituye en 2005 con la finalidad de tener un sistema de información y datos sobre la industria audiovisual de la región.

b. Realizar un estudio de legislación comparada con el objetivo de conocer el marco legal de cada uno de los países miembros.

c. Puesta en marcha de un programa para la reducción de asimetrías, que permita identificar las posibles formas de financiamiento y cooperación técnica.

3. Otras actuaciones:

a. Actividades de difusión cultural: la maleta audiovisual infantil y la cajita del cine del MERCOSUR, promovida conjuntamente con las áreas de cultura y educación, con el apoyo de la UNESCO, y con la finalidad de fomentar la diversidad cultural en la región.

b. Red de Mercociudades: coordinar con la red de Mercociudades la utilización de los recursos e instrumentos nacionales y municipales para el desarrollo cinematográfico y audiovisual en las distintas etapas del proceso industrial.

c. Patrimonio audiovisual: a pesar de ser uno de los primeros objetivos señalados por las autoridades nacionales, todavía no se ha concretado ninguna actuación a falta de financiación disponible y pendiente de la cooperación internacional.

d. Formación técnica y profesional: se considera como uno de los ejes para favorecer la competitividad del mercado regional. Se piensa en acciones de cooperación internacional, especialmente con la Unión Europea, para ponerla en marcha.

4. Cooperación con la Unión Europea:

La cooperación entre el MERCOSUR y la Unión Europea

ha sido uno de los ejes de actuación que se marcó desde los inicios la RECAM. En el año 2004 se elaboró una propuesta para la cooperación técnica con la UE en materia cinematográfica y audiovisual relacionada con la preservación del patrimonio audiovisual, los sistemas de información y programas; y las políticas cinematográficas y audiovisuales. Posteriormente se procedió a presentar el proyecto al Comité de Cooperación Técnica, cuyos resultados se pudieron observar cuando, en febrero de 2007, se incluye al sector cinematográfico y audiovisual como sector prioritario 3 para la cooperación UE-MERCOSUR para el periodo 2007-2013¹⁸.

Como balance de la primera etapa de la Política Audiovisual del MERCOSUR (PAM) durante el periodo 2003 – 2008, se pueden destacar los siguientes elementos:

- El principal objetivo es la creación del mercado a través de la identificación de los obstáculos y la creación de instrumentos, como el certificado de obra cinematográfica del MERCOSUR, y el Foro de la Competitividad, que faciliten la circulación regional.
- La protección cultural aparece en los documentos como parte de la voluntad de la actuación gubernamental, pero el análisis de las actuaciones realizadas hasta ahora (2009) todavía no permite señalar el paso del discurso político a la acción.
- El cine es el sector escogido para iniciar la integración regional porque la intervención pública es más fácil que en el sector televisivo, donde existen grandes intereses económicos en juego; y al mismo tiempo, pone en cuestión la capacidad de impacto de la política pública para llegar al conjunto de ciudadanos de la región, teniendo en cuenta la situación de esta industria en la región (principalmente por la baja asistencia a las salas cinematográficas y la escasa presencia del cine nacional en las cadenas de televisión comercial).
- La cooperación internacional es un instrumento esencial para la financiación de algunas de las actuaciones previstas y para mejorar la eficiencia de la política a nivel regional. Esta cooperación se ha centrado en dos áreas prioritarias: la Unión Europea e Iberoamérica.

LA INFLUENCIA DEL MODELO EUROPEO EN LA POLÍTICA AUDIOVISUAL DEL MERCOSUR

Las políticas supranacionales tienen todavía poca tradición en el sector de las políticas de comunicación, principalmente porque los procesos de integración regional empezaron a ocuparse de los temas comunicativos y culturales a partir de la década de los años 1980 (Chakravarty y Sarikakis, 2006). Entre los ejemplos más desarrollados se encuentra la Unión Europea (Wheeler, 2004 y Harrison, 2007). En concreto, empezó a desarrollar su política audiovisual a partir de finales de los años 80 y ha puesto en marcha una política pública que ha combinado la integración de mercado con el proteccionismo cultural (Crusafon, 1999, 2001, 2005 y 2009a).

Para poder comparar si el modelo de la PAM sigue las directrices europeas, es necesario en primer término presentar la estructura que presenta la Política Audiovisual Europea (PAE), que se encuentra dividida en cuatro grandes áreas de acción (Crusafon, 2001, 2005 y 2009a):

1. Un marco regulador: la norma principal es la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA) adoptada en diciembre 2007, cuyo objetivo es la creación de un verdadero espacio audiovisual europeo al tiempo que proteger las obras audiovisuales europeas. El campo de acción es el conjunto de medios audiovisuales pero con un protagonismo central de la televisión.

2. Los mecanismos de apoyo a la industria: el programa Media y Media Mundus se convierten en los principales instrumentos de apoyo a nivel europeo, que complementan los programas nacionales existentes en los países miembros.

3. Otras acciones relacionadas con otras temáticas vinculadas al audiovisual, como la distribución digital de los contenidos europeos (*content online*), actuaciones educativas (*media literacy*) y el pluralismo en los medios de comunicación.

4. Las medidas externas de actuación, que se desarrollan en cinco áreas: la ampliación de la UE, la política de vecindad europea, las relaciones comerciales (OMC y OCDE), la promoción de la diversidad cultural y la cooperación internacional (aquí se encontraría la cooperación con el MERCOSUR).

Una vez presentada la estructura de la PAE, es momento de comparar la política mercosureña con la europea a partir

18. Documento interno de la RECAM: "Cooperación Unión Europea", Informe de la Secretaría técnica, junio de 2008.

de los siguientes elementos: objetivos, actores, estructura de la política, fecha inicial, ámbitos de actuación preferencial y ámbitos de cooperación (Tabla 5).

Si se parte del análisis realizado y de los datos de la Tabla 5, es posible observar los siguientes elementos:

- Los objetivos de ambas políticas son iguales: la creación de un mercado común acompañado de una protección cultural de las obras autóctonas. La diferencia se encuentra a nivel de desarrollo, ya que la PAE tiene dos décadas, mientras que la PAM apenas llega a los cinco años, encontrándose en una fase inicial de creación de las bases del mercado sin desarrollo todavía de mecanismos de promoción de las obras audiovisuales autóctonas.

Si se evalúa en términos de integración, desde la experiencia europea, la política audiovisual se ha analizado a partir de la consecución de objetivos basados en la integración positiva o negativa. Esto es, entendiendo la integración positiva basada en la armonización del

mercado corrigiendo las normas y, la negativa, basada en la desregulación (Scharpf, 1999). Dependiendo del tema particular (espacio común, promoción de las obras europeas, pluralismo), la integración en términos audiovisuales parece haber sido en general más negativa que positiva. En comparación con otras políticas europeas, como la de medio ambiente, en el sector audiovisual se ha favorecido la desregulación como objetivo principal (Humphreys, 2008). En el caso de la política audiovisual del MERCOSUR, se encuentra en una fase inicial, lo que no permite realizar todavía un diagnóstico, porque las escasas acciones consolidadas no permiten aún indicar si existe integración positiva o negativa.

- Los actores que participan en el diseño de la política audiovisual son diferentes, aunque existe un protagonismo de los órganos ejecutivos respectivos: Comisión Europea y RECAM (dependiente del GMC).
- En relación a la fecha de inicio, hay que señalar que en

Tabla 5. Comparativa entre la política audiovisual europea y la política audiovisual del MERCOSUR

PRINCIPALES ELEMENTOS	POLÍTICA AV UE	POLÍTICA AV MERCOSUR
Objetivos	Mercado interno Protección cultural Promoción obras europeas	Mercado interno Protección cultural Promoción obras MERCOSUR
Actores	Comisión Europea y Parlamento Europeo (procedimiento de codecisión)	RECAM Grupo del Mercado Común (GMC)
Año de inicio de la política	1982	2003
Estructura de la política	Marco regulador Mecanismos de apoyo Otras acciones Medidas externas	Creación del mercado interno Sistema común de información y datos Otras acciones Medidas externas
Ámbitos de actuación preferencial	Televisión y cine	Cine
Cooperación con otras regiones o programas	Ampliación UE Política de vecindad europea Relaciones comerciales Promoción de la diversidad cultural Cooperación internacional	UE e Iberoamérica

Fuente: Elaboración propia

el caso europeo se tardó tres décadas en incluir el sector audiovisual en el proceso de integración (Crusafon, 1999); mientras que en el caso del MERCOSUR pasaron 12 años para tomar la decisión. Este hecho pone de relieve la importancia creciente del sector audiovisual como instrumento que contribuye al desarrollo de los procesos de integración regional.

- En cuanto a la estructura de la política supranacional, se observan grandes similitudes en los ejes de actuación del MERCOSUR con relación a la UE. De hecho, las acciones del MERCOSUR recuerdan a la primera etapa de definición de la PAE, a mediados de los 80. Además, se constata en los documentos de la RECAM una referencia clara en tomar como modelo la política audiovisual de la Unión Europea.
- Sobre los ámbitos de actuación de la política supranacional, existe una diferencia relevante en cuanto al protagonismo de los sectores. Mientras en el caso europeo la televisión será la gran protagonista de las actuaciones comunitarias, en el caso del MERCOSUR se ha escogido el cine como el sector para iniciar el proceso de integración, con los obstáculos que puede suponer, señalados anteriormente. Es cierto que la PAM habla siempre de cine y audiovisual en sus documentos, pero en la práctica las actuaciones se centran específicamente en el sector cinematográfico, dejando sin mención alguna a la televisión. Este hecho puede suponer una limitación al desarrollo posterior de la PAM.
- La cooperación es otro de los ámbitos comunes y donde se sigue un mismo modelo de relación con otras entidades supranacionales y/o internacionales. Precisamente este aspecto será objeto de análisis específico para entender la influencia europea en la PAM.

En términos generales, podemos afirmar que existe una similitud en cuanto a definición y estructura de la PAM con respecto a la PAE. El ámbito de actuación es más reducido, por ahora, en el caso del MERCOSUR, mientras que la PAE abarca el conjunto de la industria.

LA COOPERACIÓN UE – MERCOSUR: EL INSTRUMENTO CLAVE

Para entender la influencia europea en la política audiovisual del MERCOSUR, es necesario hacer referencia explícita a la cooperación existente entre las dos entidades supranacionales. Es a partir de la existencia de estos vínculos que se debe analizar la influencia del modelo europeo.

En primer lugar hay que señalar que desde la creación de la RECAM esta institución ha establecido como uno de los ejes de actuación la cooperación con la UE. Esto es, se busca en el modelo europeo una referencia para diseñar algunos aspectos de la PAM, y al mismo tiempo una posible fuente de financiación para algunas de sus actuaciones. La misma institución afirma “la amplia experiencia de la Unión Europea en materia audiovisual, en particular del programa Media, ha sido un insumo fundamental para la elaboración de lineamientos de la RECAM”.

En segundo término es importante ubicar la cooperación en el marco general de las relaciones entre las dos entidades supranacionales UE – MERCOSUR. En concreto, las acciones vinculadas al sector audiovisual se enmarcarán dentro de las actividades prioritarias relacionadas con los temas de integración y su relación con la sociedad civil. La base de la actuación está en considerar que la cooperación en el área audiovisual puede contribuir a aproximar el proceso de integración a los ciudadanos.

Desde la vertiente europea, la cooperación UE-MERCOSUR tendrá a dos protagonistas: el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Ambas instituciones participan en acciones con objetivos diferentes y a su vez complementarios. En el primer caso, se enmarcan en las acciones de cooperación con países de ingresos medios en América Latina; y, en el segundo, se sitúan dentro de las acciones en apoyo de la industria audiovisual, a través del programa Media Mundus.

La cooperación liderada desde el Parlamento Europeo está vinculada a la acción preparatoria “Cooperación con los países de ingresos medios en América Latina” (con la línea de presupuesto 19 09 02) creada en 2008, cuyas provisiones serían usadas para dar apoyo a acciones que estuvieran fuera del alcance del instrumento de regulación de cooperación al desarrollo. Dentro de este ámbito se encuentra el programa MERCOSUR Audiovisual, en línea con el informe sobre la estrategia regional del MERCOSUR (2007-2013), adoptado por la Comisión Europea el 23 de diciembre de 2008, con un presupuesto de 1.5 millones de euros para el 2008 y cuya implementación está prevista hasta mediados de 2009 (COMISIÓN EUROPEA, 2009a: 22-23).

El objetivo general del programa es fortalecer al sector cinematográfico y audiovisual en el MERCOSUR como un instrumento para fomentar el proceso de integración regional y la participación de la sociedad civil. El Programa está diseñado para mejorar el acceso de los ciudadanos a los contenidos propios por medio de una serie de acciones coordinadas para

En lo que se refiere a la política audiovisual del MERCOSUR, se señala la singularidad de esta política supranacional en la región y la importancia de su existencia que, a su vez, pone de relieve el protagonismo que puede tener el sector audiovisual en los procesos de integración regional.

19. El problema central del Mercosur audiovisual es la poca presencia de contenidos propios en las diversas ventanas de exhibición, lo que no favorece a la construcción de una ciudadanía regional. Esto se debe principalmente a: la escasa circulación de contenidos propios a nivel intra-regional, la falta de estrategias nacionales y regionales para los nuevos modelos de comercialización digital y por las asimetrías en la producción de contenidos audiovisuales.

20. Antes de iniciar estas acciones, la Comisión Europea encargó diversos estudios para evaluar la posibilidad de realizar acciones con terceros países. Entre ellos destacan el de Kanzler y Lange (2008).

21. EUROPEAN COMMISSION (2008) "EU Film support programme's first global trigger interest in Asia and South America", IP/08/1273, 27 agosto.

22. Todos los detalles sobre el programa se encuentran en: http://ec.europa.eu/information_society/media/mundus/index_en.htm

promover la complementación de las industrias cinematográficas, facilitar la circulación intrarregional y fortalecer las capacidades técnicas reduciendo simetrías¹⁹.

Las actividades del programa serán desarrolladas a partir de cinco ejes de intervención:

1) Eje 1: Elaborar estudios comparativos para la armonización de la legislación en el sector audiovisual en los países del MERCOSUR.

2) Eje 2: Fortalecer las capacidades del Observatorio MERCOSUR Audiovisual para generar y suministrar información específica para el diseño de políticas públicas audiovisuales regionales.

3) Eje 3: Implementar una red de 30 salas digitales en los países del MERCOSUR donde circularán los contenidos audiovisuales propios de la región.

4) Eje 4: Difundir el patrimonio audiovisual del MERCOSUR, restaurado, conservado y digitalizado.

5) Eje 5: Fortalecer las capacidades técnicas (tecnológicas, comerciales y artísticas) del sector audiovisual, con especial foco en Paraguay.

Estas cinco líneas de acción son totalmente complementarias a las actuaciones planteadas por la PAM y, en algunos casos, la cooperación europea se convierte en la vía de financiación que se estaba buscando.

Paralelamente a esta actuación, la Comisión Europea ha puesto en marcha un nuevo programa de cooperación para apoyar a la industria audiovisual europea, con ámbito de acción en terceros países²⁰. Este nuevo programa conocido como Media Mundus es el resultado de una acción previa, la "Acción Preparatoria Media Internacional", diseñada para el periodo 2009-2011. Esta acción previa provee financiamiento a proyectos en los que participen terceros países, entre ellos los países miembros del MERCOSUR. De los proyectos ya seleccionados, cinco incluyen participantes de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. La financiación asciende a €346.480. Existe también un proyecto de crear una red de ci-

nes que agrupa a 23 cines en países del MERCOSUR²¹.

Posteriormente a esta acción preparatoria, la Comisión Europea ha presentado la acción Media Mundus²², a finales del 2008, como complemento del Media (2007-2013). El programa proveerá un total de 15 millones de euros para financiar proyectos entre empresas europeas y de terceros países para el periodo 2011-2013. Esta actuación se enmarca en el programa i2010 (Agenda de Lisboa) y con la voluntad de la UE de implementar la Convención de la UNESCO sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales. Este programa quiere capitalizar el creciente interés y las oportunidades que ofrece la cooperación global para la industria audiovisual. Incrementará las opciones para elegir de las que dispone el consumidor, ofreciéndole productos culturalmente más diversos y creará nuevas oportunidades de negocio para los profesionales europeos y de cualquier parte del mundo.

Estas dos acciones del programa Media, la preparatoria y la Mundus, son dos ejemplos de la cooperación internacional entre las entidades supranacionales y que, sin ninguna duda, contribuyen también a la consolidación de la política audiovisual del MERCOSUR, ya que ofrecen nuevas vías de financiación.

CONCLUSIONES

Tras el análisis realizado, es posible confirmar la influencia europea en la definición y desarrollo de la política audiovisual del MERCOSUR. Tres son las razones que avalan esta afirmación. En primer lugar, la propia RECAM afirma en sus documentos que toma el modelo europeo como referencia y, asimismo, se observa su presencia en la estructura de la política y en algunas de sus acciones. En segundo término, la existencia del marco institucional general de cooperación entre la UE y el MERCOSUR ayuda a pasar a la acción y ver un resultado siendo, en el caso de la política audiovisual, el programa "Mercosur Audiovisual". Como tercera razón,

cabe señalar una voluntad por parte de la Comisión Europea de exportar el modelo europeo hacia otras partes del planeta, siendo el programa Media Mundus un ejemplo. Este programa es una clara muestra que conjuga los intereses europeos de establecer un patrón propio de referencia global, al tiempo que para el MERCOSUR se convierte en una oportunidad para conseguir nuevas vías de financiación.

En lo que se refiere a la política audiovisual del MERCOSUR, es preciso señalar la singularidad de esta política supranacional en la región y la importancia de su existencia que, a su vez, pone de relieve el protagonismo que puede tener el sector audiovisual en los procesos de integración regio-

nal. Pero en su desarrollo es importante destacar que es necesario tener en cuenta algunas limitaciones que pueden convertirse en obstáculos para su plena implementación: el ritmo de toma de decisiones por parte de los Estados miembros, la falta de recursos asignados para la política audiovisual, y el ámbito de actuación centrado únicamente en el sector cinematográfico, dejando de lado al sector televisivo. Por último, también, una excesiva dependencia de los recursos europeos para el completo desarrollo de la política audiovisual podría no ser beneficiosa para el proceso de integración regional en el MERCOSUR.

REFERENCIAS

- Albornoz, L. A. (coord.). (2000). *Al fin solos... La nueva televisión del MERCOSUR*, Buenos Aires: Ediciones Ciccus – La Crujía.
- Brown, G. (2003). Para Rusia, Bosnia y Letonia, con amor: la telenovela, un producto cultural característico de América Latina, echa raíces en el extranjero, *Latin Trade, July* (versión online) (http://findarticles.com/p/articles/mi_m0BEK/is_7_11/ai_105476383/) (1/7/09).
- Chakravarty, P. y Sarikakis, K. (2006). *Media Policy and Globalization*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Comisión Europea. (2009a). *External Dimension of Audiovisual Policy (Staff Working Document)*, SEC (2009) 1033 final, 14/7/2009, Bruselas.
- Comisión Europea. (2009b). *Media Mundus. Summary of the Impact Assessment*, SEC (2008) 3097 final, 9/1/09, Bruselas.
- Comisión Europea. (2008). *Audiovisual Cooperation Programme Media Mundus*, Bruselas.
- Crusafon, C. (2009a). *La política audiovisual europea: balance de la Comisión Barroso (2004 – 2009)*, Actas Congreso ULEPICC, Madrid: Universidad Carlos III.
- Crusafon, C. (2009b). *El espacio audiovisual euro-latinoamericano: análisis de los programas Ibermedia y Media como motores de la integración cinematográfica*. Actas XI Ibercom, Madeira: Universidade da Madeira
- Crusafon, C. (2005). *Los desafíos de la política audiovisual europea en la Europa de los 25*. Actas del III Congreso Panamericano, CD-Rom, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Crusafon, C. (2001). *¿Qué futuro para la política audiovisual europea? Análisis y resultado de la aplicación de una política supranacional en la industria audiovisual*. Actas VIII Jornadas Internacionales de Jóvenes Investigadores en Comunicación, Argentina: Universidad de La Plata.
- Crusafon, C. (1999). *El espacio audiovisual europeo. Análisis de la industria audiovisual y de las políticas europeas en la década de los 90*. Tesis doctoral, Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Fernández Medina, F.J. (2004). *Perspectivas de desarrollo de un espacio audiovisual en los países del Cono Sur de América Latina: elementos para un análisis y diagnóstico de la televisión*. Tesis doctoral, Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Galperín, H. (1999). Cultural Industries Policy in Regional Trade Agreements: the cases of NAFTA, the European Union and MERCOSUR. *Media, Culture & Society*, 21, pp.627-648, Londres: Sage.
- Getino, O. (2006a). Negociación e integración en el sector cinematográfico y audiovisual en los países del MERCOSUR. Antecedentes y experiencias". En Moneta, J. C. (ed.), *El jardín de los senderos que se encuentran: Políticas públicas y diversidad cultural en el MERCOSUR*, Montevideo: Oficina de Representación de la UNESCO.
- Getino, O. (2006b). Mercados y públicos de cine en los países del MERCOSUR. En García Canclini, N. et al.(ed.), *Situación actual y perspectivas de la industria cinematográfica en México y en el extranjero*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara
- Getino, O. (2005). El cine del Mercosur y de sus países asociados. En Veritas and Fundación del nuevo cine latinoamericano (eds.), *Cine Iberoamericano: Los desafíos del nuevo siglo*. San José de Costa Rica.

- Getino, O. (2004). Las relaciones de América Latina y la UE en el sistema de industrias culturales, *Telos*, 61 October - December (online version).
- Harrison, J. (2007). *European Broadcasting Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Humphreys, P. (2008). EU Audiovisual Policy, Cultural Diversity and Future of Public Service Broadcasting, En Harrison, J. y Wessels, B. (eds.), *Mediating Europe. New Media and the European Public Sphere*, cap. 8, London: Berghahn Books.
- Kanzler, M. & Lange, A. (2008). *The place of third country film and audiovisual works in European markets*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Mazzioti, N. (2006). La expansión de la telenovela, *Contratexto*. Extraído de en <http://www.ulima.edu.pe/Revistas/contratexto/pdf/art7.pdf>
- Mastrini, G. (ed.). (2005). *Mucho ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en Argentina (1920 – 2004)*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.
- MERCOSUR (2007). *Foro de competitividad para el sector cinematográfico y audiovisual del MERCOSUR*. MERCOSUR/GMC/RES. N° 14/07, Asunción (Paraguay).
- MERCOSUR (2006). *Certificado de obras cinematográficas MERCOSUR*. MERCOSUR/GMC/RES. N° 27/06, Buenos Aires (Argentina).
- MERCOSUR (2003). *Creación de la RECAM*. MERCOSUR/GMC/RES N°49/03, Montevideo (Uruguay).
- MERCOSUR (1996a). *Protocolo de integración cultural*. MERCOSUL /CMC/ DEC. N° 11/96, Fortaleza (Brasil).
- MERCOSUR (1996b). *Tratamento aduaneiro para a circulação nos países do MERCOSUL de bens integrantes de projetos culturais aprovados pelos órgãos competentes*. MERCOSUL/GMC/RES N° 122/96, Fortaleza (Brasil).
- MERCOSUR (1994). *Protocolo de Ouro Preto*. Brasil.
(Todos estos documentos se encuentran disponibles online en la website: http://www.recam.org/documentos_oficiales.htm)
- Observatorio MERCOSUR Audiovisual. (2007). *Aproximación al Mercado cinematográfico del Mercosur (2002 – 2005)*. Documento interno.
- Orozco, Guillermo (coord.). (2002). *Historias de la televisión en América Latina*. Barcelona: Gedisa.
- RECAM. (2008). *Informe de gestión de la secretaría técnica (2006 – 2007)*. Extraído de http://www.recam.org/informes_gestion.htm
- RECAM (2003 - 2008). *Reunión especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales Del Mercosur*. RECAM, MERCOSUR/ RECAM/ACTAS (I – XII).
- (Todas las actas de las reuniones de la RECAM están disponibles en: http://www.recam.org/documentos_oficiales.htm)
- RECAM (2008). *Informe sobre la Cooperación con la Unión Europea*. Secretaría técnica, junio.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective or Democratic?* Oxford: CUP.
- Wheeler, M. (2004). Supranational regulation: television and the European Union. *European Journal of Communication*, 19 (3) 349–369.