

Obras relacionadas del catálogo

Klaus Bruhn Jensen (ed.)
La comunicación y los medios. Metodologías de investigación cualitativa y cuantitativa

John Durham Peters
Hablar al aire. Una historia de la idea de comunicación

Celeste González de Bustamante
“Muy buenas noches”. México, la televisión y la Guerra Fría

León Olivé
Ética y diversidad cultural
•
La ciencia y la tecnología en la sociedad del conocimiento. Ética, política y epistemología

María Josefa Santos
y Rodrigo Díaz Cruz (coords.)
Innovación tecnológica y procesos culturales. Perspectivas teóricas

Tim Wu
El interruptor principal. Auge y caída de los imperios de la información

www.fondodeculturaeconomica.com

ISBN: 978-607-16-4727-6
9 786071 647276



En la era digital —la del flujo de información sin precedentes, la globalización económica y la crisis de legitimidad de la democracia representativa—, la lucha por la diversidad cultural adquiere una importancia cada vez mayor, por las crecientes tendencias hacia la concentración empresarial y la homogeneización de los contenidos. Un estudio dedicado a la diversidad audiovisual en los diferentes sectores de la industria cultural (cine, televisión, radio y música grabada, principalmente) resulta no sólo oportuno sino imprescindible para comprender que la cultura, de la cual la comunicación masiva es una parte privilegiada, es una dimensión que envuelve todos los ámbitos de la vida humana y se expresa también, por tanto, a través de los medios audiovisuales. Esta es la razón por la cual un diagnóstico y una regulación precisa en la materia son imperativos.

En *Diversidad e industria audiovisual: el desafío cultural del siglo XXI* se inquiriere sobre las problemáticas a las que se enfrenta y se ha enfrentado la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* (UNESCO, 2005), al tratar de medir y regular la diversidad audiovisual en los diferentes países que la conforman. Asimismo, se analizan algunos ejemplos de estrategias metodológicas que se han implementado en pro de la diversidad en las industrias cinematográfica, televisiva y radiofónica, en la música grabada y en los videojuegos. Todo esto con el propósito de dar una respuesta sólida y efectiva a los grandes desafíos que presenta un escenario caracterizado por la desregulación, la emergencia de los gigantes digitales —Google, Apple, Facebook, Amazon, Netflix, Spotify, etc.— y la centralización de los mecanismos de producción, distribución y consumo.

Diversidad e industria audiovisual

Luis A. Albornoz • Ma. Trinidad García Leiva (eds.)



Diversidad e industria audiovisual

El desafío cultural del siglo XXI

LUIS A. ALBORNOZ
Ma. TRINIDAD GARCÍA LEIVA
(editores)



COMUNICACIÓN



Luis A. Albornoz es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet, Argentina), profesor del Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual de la Universidad Carlos III de Madrid e integrante del grupo de investigación Televisión-Cine: Memoria, Representación e Industria. Sus publicaciones más recientes son *Power, Media, Culture. A Critical View from the Political Economy of Communication* (2015) y *El audiovisual en la era digital. Políticas y estrategias para la diversidad* (junto con Ma. Trinidad García Leiva, 2017).

Ma. Trinidad García Leiva también es profesora del Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual de la Universidad Carlos III de Madrid e integrante del grupo de investigación Televisión-Cine: Memoria, Representación e Industria. Es autora de *Políticas públicas y televisión digital* (2008) y ha editado, junto con Luis A. Albornoz, *La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia* (2012) y *El audiovisual en la era digital. Políticas y estrategias para la diversidad* (2017).

Ambos dirigen el grupo de investigación Diversidad Audiovisual radicado en la Universidad Carlos III de Madrid (www.diversidadaudiovisual.org).

Diversidad
e industria audiovisual
EL DESAFÍO CULTURAL DEL SIGLO XXI

LUIS A. ALBORNOZ
MA. TRINIDAD GARCÍA LEIVA
(editores)



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2017

[ficha catalográfica]

Distribución mundial

Diseño de la colección: María Luisa Passarge

Diseño de portada: Teresa Guzmán Romero

D. R. © 2017, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México
Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
www.fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-4727-6

Impreso en México • *Printed in Mexico*

ÍNDICE

<i>Nota de los editores</i>	11
<i>Prólogo. La lucha por la diversidad audiovisual,</i> por ENRIQUE BUSTAMANTE	15
El economicismo, enemigo de la diversidad	16
La diversidad “integral”	17
Concentración, financiarización, gigantes digitales	19
1. <i>Diversidad cultural, industria audiovisual y gobernanza,</i> por LUIS A. ALBORNOZ y MA. TRINIDAD GARCÍA LEIVA	23
Diversidad y cultura	23
Diversidad e industria audiovisual	28
La UNESCO y la diversidad cultural	36
La Convención y la diversidad en el audiovisual	47
La diversidad en el audiovisual: viejos desequilibrios, nuevos desafíos	54
2. <i>La industria audiovisual como campo de aplicación de la Convención sobre la diversidad cultural,</i> por BEATRIZ BARREIRO CARRIL	60
Introducción	60
Elaboración y adopción de la Convención	60
Objetivo(s) de la Convención	76
Campo de aplicación de la Convención	80
Conclusiones	87



3. <i>La implementación de la Convención sobre la diversidad cultural: el compromiso estatal</i> , por ALEJANDRA VAL CUBERO	90
Introducción	90
Los informes cuatrienales de 2012	92
Los informes cuatrienales de 2013	102
Conclusiones generales	106
4. <i>El Fondo Internacional para la Diversidad Cultural: una nueva herramienta para la cooperación en el audiovisual</i> , por LUIS A. ALBORNOZ	109
Introducción	109
El Fondo Internacional para la Diversidad Cultural	114
La financiación del Fondo	116
Funcionamiento del Fondo y primeras convocatorias	121
El apoyo a iniciativas relacionadas con la industria audiovisual	128
Consideraciones finales	134
5. <i>Buenas prácticas para la diversidad en la industria audiovisual</i> , por MA. TRINIDAD GARCÍA LEIVA y ANA I. SEGOVIA	144
Introducción	144
Buenas y/o mejores prácticas	145
Diversidad, comunicación y cultura	152
Elementos para una definición de buenas prácticas	157
Conclusión: buenas prácticas para la diversidad en las industrias audiovisuales	160
6. <i>Acciones para la diversidad en la industria audiovisual: estudios de caso</i> , por J. IGNACIO GALLEGO	162
Introducción	162
Industria cinematográfica	165
Industria televisiva	171
Industria radiofónica	177
Música grabada	182
Videojuegos	186
Consideraciones finales	188



7. <i>Medir la diversidad en la industria audiovisual: ¿una tarea posible? El trabajo promovido por la UNESCO,</i> por LUIS A. ALBORNOZ	190
Introducción	190
Medir la diversidad cultural	192
La iniciativa de la UNESCO	196
La diversidad en el ámbito cultural: un objeto multidimensional	203
Los estudios encargados por el Instituto de Estadística de la UNESCO	207
Reflexiones finales	213
8. <i>Apuntes metodológicos para un modelo de medición de la diversidad en televisión,</i> por PATRICIA MARENGHI	220
Introducción	220
Delimitación del alcance del estudio	224
La diversidad en la televisión	226
Conclusiones	244
9. <i>La diversidad audiovisual en el paisaje digital: nuevas vías de distribución y exhibición cinematográficas,</i> por ASIER ARANZUBIA	247
Introducción	247
La Convención y la diversidad de las expresiones culturales digitales	248
La reconversión digital de la industria cinematográfica	255
La distribución en línea de contenidos audiovisuales	263
<i>Bibliografía</i>	268
<i>Apéndice 1. Glosario</i>	299
<i>Apéndice 2. Documentos clave</i>	312
<i>Apéndice 3. Declaración sobre la protección y promoción de la diversidad cultural en la era digital</i>	320
<i>Sobre los autores</i>	327

1. DIVERSIDAD CULTURAL, INDUSTRIA AUDIOVISUAL Y GOBERNANZA

LUIS A. ALBORNOZ

MA. TRINIDAD GARCÍA LEIVA

Toda diferencia se produce socialmente y
es portadora de sentido histórico.

RENATO ORTIZ (2014: 36)

DIVERSIDAD Y CULTURA

Si buceamos en la etimología de la palabra *diversidad* encontraremos que ésta hace referencia a la diferencia, la variedad, la abundancia de cosas distintas o la desemejanza. La palabra diversidad deriva del verbo latino *divertere*, cuyo significado es girar en dirección opuesta. El verbo está compuesto por el prefijo *di*, que significa divergencia, separación múltiple, y el verbo *vertere*, que significa verter, girar, dar vueltas. Según el Diccionario de la Real Academia Española, diversidad tiene dos acepciones: una primera que es sinónimo de variedad, desemejanza, diferencia, y una segunda que relaciona esta palabra con abundancia, gran cantidad de cosas distintas.

La diversidad cultural, como es entendida hoy en día mayoritariamente, guarda una relación directa con la cuestión de la identidad y con la protección y promoción de grupos minoritarios. La antropología enseña que la noción de diversidad se encuentra íntimamente asociada a la idea del Otro y, por ende, guarda relación con las nociones de identidad individual e identidad grupal. “La diversidad, en tanto diferencia —nos recuerda Renato Ortiz—,¹ no posee un valor en sí, una esencia, sino que existe en situaciones históricas determinadas y debe también ser calificada”. Puede ser que el/lo Otro nos seduzca o nos produzca rechazo; en este último caso, la diversidad es fuente de conflicto. Y es en el proceso de distanciamiento o relacionamiento con el/lo Otro que se constituye nuestra identidad cambiante.

¹ Renato Ortiz, *Universalismo/diversidad. Contradicciones de la modernidad-mundo*, Prometeo, Buenos Aires, 2014, p. 26.

La formación de la identidad es un proceso inherentemente violento. Definimos nuestra identidad distinguiéndonos de los otros. Se trata de un proceso psicológico muy común; dividimos el mundo en “Nosotros” contra “Ellos” y Ellos no son tan buenos como Nosotros. Existe una fuerte tendencia a definir a los otros como inferiores, menos buenos y ¡como una amenaza! ¡Sentirse superior pero al mismo tiempo amenazado es una buena base para la violencia!²

En el ámbito de las ciencias sociales las investigaciones sobre la diversidad han sido impulsadas por motivaciones sociopolíticas de lucha por el reconocimiento y la visibilidad de las diversas identidades en el seno del espacio público. Diversidad de género, diversidad étnica, diversidad de origen, diversidad estética, diversidad ideológica, diversidad lingüística, diversidad religiosa, diversidad de orientación sexual... La noción de diversidad se ha situado en los debates de nuestras sociedades contemporáneas. A inicios del siglo XXI defender la diversidad frente a la homogeneización de cualquier tipo se ha transformado en un imperativo. Describir las barreras que impiden la diversidad se ha convertido en una noble tarea. Lo diverso parece ser de por sí deseable y positivo. Pero, ¿qué es la diversidad y por qué es deseable? No es sencillo responder a estas interrogantes. En primer lugar, porque la omnipresencia de la noción de diversidad abarca ámbitos muy distintos y, en segundo lugar, porque alimenta discursos que muchas veces apuntan en direcciones opuestas.

En el mundo empresarial, por ejemplo, se afirma que es fundamental tener una fuerza de trabajo diversificada con el fin de lidiar con industrias envueltas en un incesante proceso de mudanza. La capacidad de adaptación y de generar innovación y cambio es vital en un entorno altamente competitivo y cambiante. Si se trata de alcanzar mejores resultados en un mundo globalizado, es clave contar con equipos de trabajo conformados por trabajadores con diferentes orígenes geográficos, experiencias de vida, abordajes y puntos de vista heterogéneos. En el ámbito empresarial capitalista la diversidad es un medio para alcanzar un objetivo: la adaptación de los agentes económicos a un entorno cambiante para lograr márgenes de rentabilidad mayores.

En el ámbito de las “lenguas vivas”, es decir, de aquellas lenguas utilizadas por un grupo de personas y que son adquiridas como lengua ma-

² Cees J. Hamelink, *Global Communication*, SAGE, Londres, 2015, pp. 192-193.

terna, la defensa de la diversidad lingüística es un imperativo de la comunidad internacional. Esto es así ya que todo idioma refleja una visión del mundo única en su género, con su propio sistema de valores, su filosofía específica y sus características culturales peculiares. Por lo tanto, la desaparición de una lengua supone una pérdida irrecuperable de los conocimientos culturales únicos (históricos, espirituales y ecológicos) que se han ido encarnando en ésta a lo largo de siglos. Hoy se entiende que una lengua es un soporte de identidad y elemento esencial de un patrimonio cultural irremplazable. En este caso, proteger la diversidad lingüística es un medio para no perder saberes que pueden ser esenciales para el conjunto de la humanidad.

Sin embargo, la valoración positiva de la diversidad es un fenómeno nuevo en la historia de Occidente. Como bien nos recuerda Denis McQuail,³ tradicionalmente la diversidad en Occidente ha sido un problema a enfrentar por la Iglesia y el Estado:

Desde que el cristianismo se convierte en la religión del Imperio romano, la Iglesia y el Estado han colaborado para imponer la ortodoxia y la conformidad a la autoridad gubernamental. La uniformidad de creencias representaba, por lo tanto, un signo de verdad, mientras que la diversidad evocaba el error o la incertidumbre. La situación puede ser caracterizada de esta forma hasta la época de la imprenta y de la disidencia religiosa que siguió después. Diversidad devino entonces sinónimo de desviación y representaba una posible amenaza para el orden social [...] El concepto de diversidad no ha progresado de manera general hasta la llegada del liberalismo en el siglo XVIII, si bien es cierto que una versión de facto de la diversidad fue introducida durante la Reforma.

Si bien es posible rastrear cierto apoyo a la noción de diversidad en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (1789), resultante de la Revolución francesa,⁴ McQuail⁵ constata que es recién a lo largo

³ Denis McQuail, "La diversité de l'information dans toute sa diversité: evolution d'un concept pour les médias et les politiques publiques", en Franck Rebillard y Marlène Loicq (dirs.), *Pluralisme de l'information et media diversity. Un état des lieux international*, De Boeck, Bruselas, 2013, p. 20.

⁴ El artículo XI de este documento precursor de los derechos humanos a nivel nacional e internacional expresa: "Puesto que la libre comunicación de los pensamientos y opiniones es uno de los más valiosos derechos del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir y publicar libremente, excepto cuando tenga que responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley".

del siglo XIX que en Europa Occidental y América del Norte progresivamente se fue consolidando el significado más moderno de la noción de diversidad y su relación con las expresiones públicas. Esta consolidación fue alimentada por dos perspectivas principales: una de tradición liberal, que asocia la diversidad al funcionamiento del libre mercado, y enlaza con la metáfora del libre mercado de las ideas o *free marketplace of ideas*, y otra de inspiración político-democrática, ligada a las diferencias y tensiones políticas, religiosas y lingüísticas.

Será recién en el siglo XX cuando el concepto de diversidad cobre peso propio, pasando a ser considerado un principio en sí mismo. Siguiendo a McQuail,⁶ la noción de diversidad en el ámbito de los medios de comunicación exhibirá dos versiones contrapuestas entre sí. Una versión negativa que presenta la diversidad como “el resultado natural del funcionamiento de los mercados mediáticos y de sus complejos sistemas de producción y distribución”. Y una versión positiva que guarda relación con “el establecimiento y cumplimiento de normas en el ámbito social y cultural”. Esta versión positiva abre las puertas a la intervención del poder público con el fin de alcanzar los resultados deseados en términos de diversidad. Así, para muchos Estados la diversidad surge como uno de los principios rectores de las políticas de comunicación y cultura.

Pese a esto, lo cierto es que el siglo XX ha dado numerosos ejemplos sobre cómo los Estados-nación han erigido sus políticas en el campo de la cultura y la comunicación con el ideal de homogeneizar distintas dimensiones de la sociedad.

En el contexto europeo, por ejemplo, lo que hoy se conoce como idioma italiano es resultado de un proceso de homogeneización lingüístico-cultural a través de los medios electrónicos de comunicación. En el caso de la Radiotelevisione Italiana (Rai), las emisiones regulares del primer canal, iniciadas casi una década después de finalizada la segunda Guerra Mundial (1939-1945), sirvieron para alfabetizar y unificar lingüísticamente, bajo el “italiano estándar”, las distintas regiones del país. El actual idioma oficial de esta nación miembro de la Unión Europea (UE), el italiano (aunque no existe un artículo de la Constitución de este país que lo reconozca explícitamente como tal), es una lengua neolatina, variante literaria del dialecto florentino de la lengua tos-

⁵ Denis McQuail, *op. cit.*, p. 21.

⁶ *Ibid.*, p. 22.

cana. La conocida como lengua italiana sólo era hablada por una minoría en el momento de la unificación política del Reino de Italia (1861), pero ésta se difundió enseguida gracias a la educación obligatoria y a la televisión, que acabaron aumentando la cantidad de italianos que la tienen como lengua materna.⁷

Si observamos la historia reciente de la constitución de los distintos Estados en América Latina, se demuestra cómo numerosos aspectos identitarios de los pueblos autóctonos (lenguas, platos típicos, vestimentas...) fueron brutalmente reprimidos. Por ejemplo, en Brasil, el Servicio de Protección a los Indios (actual Fundación Nacional del Indio, Funai), creado a principios del siglo pasado con la finalidad de “civilizar” y “transformar” al indio en un “trabajador nacional”, trasladaba geográficamente a las comunidades indígenas, desligando a estas poblaciones de sus hábitats naturales. Además, prohibía a los miembros de estas comunidades emplear sus propias lenguas, mutilando y transformando sus universos simbólicos. Esto refleja un modelo de integración étnica de carácter asimilacionista que propugna el abandono de costumbres y prácticas de las minorías (los sometidos) para que se ajusten a las normas y los valores de la mayoría (los que detentan el poder).

Tras estas políticas de imposición cultural, ilustradas por el caso italiano y el brasileño, basadas en la búsqueda de la cohesión social, se esconde la idea de que la homogenización cultural traerá aparejada la integración de distintos sectores y, con ello, la disolución de los conflictos sociales. La diversidad cultural es sacrificada en función del denominado “ser nacional”, la construcción político-cultural que encarnaría lo genuino y distintivo de una nación.

DIVERSIDAD E INDUSTRIA AUDIOVISUAL

Una de las vías para materializar la diversidad cultural en el mundo contemporáneo la brindan las industrias culturales.⁸ Debido a su presencia y alcance social, éstas constituyen un espacio destacado de producción y

⁷ Tullio de Mauro, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Bari, 1963, pp. 98-113 y 348-356.

⁸ Las industrias culturales están conformadas por “un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo con una función de reproducción ideológica y social” (Ramón Zallo, *Economía de la comunicación y la cultura*, Akal, Madrid, 1988, p. 26).

puesta en circulación de contenidos simbólicos con capacidad de influir, a través de narraciones y elaboradas metáforas, nuestra percepción del mundo y de los otros. Dentro del conjunto de las industrias culturales, las audiovisuales —que comprenden al cine, la televisión, la radio, la música grabada y los videojuegos—⁹ tienen un papel y un peso destacados puesto que gran parte de nuestra experiencia cultural está fuertemente marcada por el consumo de bienes y servicios audiovisuales. El funcionamiento de las industrias audiovisuales, a cargo tanto de empresas comerciales como de organizaciones sin fines de lucro, implica la realización de un conjunto de procesos y actividades que tienen por objeto la creación, producción, distribución, exhibición o difusión de mercancías con contenido simbólico.

Pero, ¿qué se entiende por diversidad en la industria audiovisual? ¿Cómo discernir si tal diversidad se encuentra garantizada o amenazada? Si se observan los estudios realizados acerca de los medios audiovisuales es factible encontrar muchos trabajos académicos en los que la referencia a la diversidad mediática es empleada para aludir a la descripción de los contenidos puestos en circulación en el espacio público, dejando de lado a quienes los producen, diseminan y disfrutan de los mismos.

En contraposición a los estudios que reducen la diversidad en la industria audiovisual al análisis de algunas de las características de los contenidos puestos en circulación (origen, lengua empleada, formato, etc.), los investigadores responsables de la ejecución del proyecto de investigación “Diversidad cultural y audiovisual: buenas prácticas e indicadores” hemos sido partidarios de una concepción más amplia sobre la diversidad de los medios audiovisuales con una formulación cuyo foco de atención va más allá de los contenidos que éstos vehiculizan. Se trata de una visión integral, en sintonía con los estudios sobre diversidad mediática,¹⁰ que abarca las diferentes fases de funcionamiento de la industria

⁹ Los países miembros de la OMC utilizan un sistema que comprende 12 sectores de servicios básicos: la Clasificación Sectorial de los Servicios, plasmada en el documento MTN.GNS/W/120, del 10 de julio de 1991, durante la celebración de la Ronda Uruguay del GATT. En este documento los servicios audiovisuales están enmarcados en los servicios de comunicación, junto a los servicios postales, de correos, de telecomunicaciones y otros. Los servicios audiovisuales esencialmente comprenden: a) los servicios de producción y distribución de películas cinematográficas y cintas de video, b) los servicios de proyección de películas cinematográficas, c) los servicios de radio y televisión, d) los servicios de transmisión de sonido e imágenes, e) la grabación sonora y f) otros.

¹⁰ Denis McQuail y Jan van Cuilenburg, “Diversity as a Media Policy Goal: A Strategy for Evaluative Research and a Netherlands Case Study”, *International Communication Gazette*, vol. 31, núm. 3 (SAGE, Londres, junio de 1983), pp. 145-162; Denis McQuail, *Media Perfor-*

audiovisual, que va desde la creación-producción de contenidos hasta el disfrute de los mismos por parte de los ciudadanos.

En este punto es preciso hacer algunas aclaraciones. En primer término, esta visión integral de la diversidad de la industria audiovisual no puede dejar de lado la estructura de los mercados audiovisuales. Por lo tanto, con el fin de analizar y evaluar la diversidad en este ámbito particular es necesario conocer los distintos elementos (productores, distribuidores, regulaciones, organismos públicos, audiencias, etc.) y las relaciones que éstos guardan entre sí. Cabe señalar que la de diversidad del audiovisual es una noción compleja que puede ser desbrozada en tres componentes básicos, con sus correspondientes subcomponentes. En su artículo "Deconstructing the Diversity Principle" (1999), un clásico de la literatura sobre *media diversity*, Philip Napoli distingue, por un lado, la diversidad de fuentes y sus subcategorías: la diversidad de propietarios productores y distribuidores de contenidos, y la diversidad de la fuerza laboral contratada por éstos. Por otro lado, distingue la diversidad de los propios contenidos ofrecidos y sus subcategorías: la diversidad de formatos o tipos de programas; la diversidad demográfica, basada en las diferencias raciales, étnicas y de género de las personas intervinientes en los programas, y la diversidad de ideas (puntos de vista y perspectivas sociales, políticas y culturales) presentadas en los medios. Finalmente, cuando se refiere a "la dimensión descuidada de la diversidad", Napoli¹¹ distingue la diversidad de exposición de las audiencias a los contenidos ofrecidos. Este tercer componente de la diversidad mediática depende de manera directa de la selección de contenidos que realizan los ciudadanos y es susceptible de ser descompuesto en dos subcategorías: la diversidad de exposición horizontal, relacionada con la distribución de las audiencias a través de todas las opciones de contenidos disponibles (fragmentación de audiencias), y la diversidad de exposición vertical, que guarda relación con la diversidad de los contenidos consumidos de forma individual por quienes integran una audiencia (patrones de consumo individuales).

Napoli, en su análisis sobre el específico contexto estadounidense, vin-

mance: Mass Communication and the Public Interest, SAGE, Londres, 1992; Philip Napoli, "Deconstructing the Diversity Principle", *Journal of Communication*, vol. 49, núm. 4 (Wiley, Sussex, diciembre de 1999), pp. 7-34; Enrique Bustamante (coord.), *Comunicación y cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en España*, Gedisa, Barcelona, 2002, y Philippe Bouquillion y Yolande Combès (dirs.), *Diversité et industries culturelles*, L'Harmattan, París, 2011.

¹¹ Philip Napoli, *op. cit.*, p. 24.

cula el principio de diversidad con el papel de la ciudadanía y el deseable funcionamiento del sistema democrático:

El énfasis en la diversidad como un objetivo de la política pública proviene directamente de la tradición de la Primera Enmienda [a la Constitución de EUA] que subraya la “más amplia posible diseminación de información desde fuentes diversas y antagónicas” (*Associated Press vs. Estados Unidos*, 1945, p. 1424) en un esfuerzo por promover objetivos tales como la toma de decisiones informada, el pluralismo cultural, el bienestar ciudadano y el buen funcionamiento de la democracia [...] el libre mercado de las ideas ha sido concebido [...] como una dimensión clave de las libertades de la Primera Enmienda, en la que los ciudadanos son libres de elegir a partir de un amplio espectro de ideas (diversidad de contenido), provisto por una amplia diversidad de fuentes (diversidad de fuente). Los ciudadanos luego participan de esta diversidad (diversidad de exposición) con el fin de incrementar sus conocimientos, encontrar puntos de vista opuestos y convertirse en decisores bien informados con capacidad de cumplir sus responsabilidades democráticas en una sociedad autogobernada. Por lo tanto, en el marco del libre mercado de las ideas, diversidad de fuente, contenido y exposición son elementos integrados que contribuyen en el proceso de desarrollo de ciudadanos bien informados y de mejora del proceso democrático.¹²

En segundo término, la problemática de la diversidad debe ser entendida y atendida como un asunto político ligado a la noción de bienestar general, que atañe en particular a la democratización de los sistemas audiovisuales. La industria audiovisual dibuja un espacio mediático en el cual los ciudadanos encuentran informaciones, narrativas, metáforas y modelos de actuación acerca de diferentes tipos de conflictos. Por ende, una caracterización de este espacio desde la perspectiva de la diversidad tiene una evidente importancia para los responsables de pensar y poner en práctica políticas públicas. Por lo tanto, una formulación sobre la diversidad de un sistema audiovisual debe reconocer la categoría socio-política de ciudadanos —en desmedro de otras categorías usualmente empleadas en la literatura sobre la industria audiovisual, como la de consumidor— pues ésta es la más adecuada para una industria cuyos actores sociales alimentan la circulación de contenidos simbólicos en el espacio público.

Complementariamente a estas dos puntualizaciones se impone una

¹² *Ibid.*, p. 9.

tercera aclaración. Es importante señalar que, como han demostrado diversos estudios, el análisis de la diversidad de los sistemas audiovisuales lleva a diferenciar entre dos tipos de diversidad: la ofertada y la consumida.¹³ La diversidad ofertada guarda relación con la diversidad de bienes y servicios audiovisuales que un conjunto de agentes proveedores pone a disposición de otros agentes y/o de los ciudadanos. Por lo tanto, un proveedor puede ser tanto un creador de contenidos audiovisuales como cualquier otro agente intermediario del sector audiovisual (una empresa distribuidora, por ejemplo). Por su parte, la diversidad consumida o disfrutada guarda relación con la diversidad de aquellos bienes y servicios audiovisuales efectivamente aceptados y usufructuados por los agentes y/o ciudadanos. El acto de usufructo depende, entre otros factores, tanto de la disponibilidad de dichos bienes y servicios como de la selección que realizan los agentes y/o ciudadanos. En el seno de las sociedades capitalistas, los Estados y el mercado, a través de sus políticas y estrategias y de distintos instrumentos (cuotas de exhibición cinematográfica y televisiva, líneas editoriales de programación, subsidios a la producción y promoción, etc.) tienen la capacidad de impulsar la elección de determinados contenidos y servicios audiovisuales influyendo en la creación de públicos.

Considerando lo que se ha señalado hasta aquí, cabe destacar que la diversidad de un sistema audiovisual depende de una multiplicidad de factores y que, con el fin de analizar la diversidad en el audiovisual, debe tenerse en consideración, como mínimo, que:

- La capacidad de producción, distribución y exhibición/emisión de contenidos audiovisuales no esté concentrada en un número reducido de agentes, y que éstos se caractericen por tener diferentes tipos de titularidad, tamaño y origen geográfico.
- Los contenidos audiovisuales exhiban diferencias de variedad, balance y disparidad en términos de valores, identidades y estéticas. Tales contenidos deben reflejar la multiplicidad de grupos que conviven en una determinada sociedad y hacerse eco de las ex-

¹³ Jan van Cuilenburg y Richard van der Wurff, "Impact of Moderate and Ruinous Competition on Diversity: The Dutch Television Market", *Journal of Media Economics*, vol. 14, núm. 4 (Taylor & Francis, Londres, octubre-diciembre de 2001), pp. 213-229; Heritiana Ranaivoson, "Measuring Cultural Diversity: A Review of Existing Definitions", reunión del grupo de expertos sobre medición estadística de la diversidad de las expresiones culturales, UNESCO Institute for Statistics (UIS), Montreal, 27-28 de septiembre de 2007, y Denis McQuail, *op. cit.*

presiones de culturas foráneas.

- Los ciudadanos puedan acceder y elegir entre un elevado número de contenidos audiovisuales, e, incluso, puedan crearlos y difundirlos.

En relación con las diferencias de variedad, balance y disparidad que pueden presentar los contenidos audiovisuales, hemos considerado la definición de Andrew Stirling¹⁴ sobre diversidad, la cual contempla la combinación de estos tres componentes. La variedad guarda relación con el número de diferentes tipos de elementos existentes; el balance considera los diferentes grados en que los tipos definidos se encuentran representados en el conjunto, y la disparidad se relaciona con el grado de disimilitud o desemejanza que guardan los diferentes tipos previamente definidos. Por lo tanto, un sistema es más diverso cuanto mayor es el número de categorías que posee, cuanto más equilibradas se encuentran éstas y cuanto más disímiles son unas de otras (véanse capítulos 7 y 8).

¿La diversidad es inherente al funcionamiento de una industria audiovisual? O, en otras palabras, ¿la industria audiovisual garantiza la diversidad cultural o, por el contrario, puede amenazarla? La diversidad en el funcionamiento de los sistemas audiovisuales no es una cosa dada naturalmente. De hecho, la aplicación exclusiva de las reglas del mercado al sector audiovisual representa una amenaza a la diversidad cultural, pues esta situación equivale a una homogeneización del audiovisual basada en una lógica exclusivamente económica y comercial. Esa lógica acaba por excluir expresiones audiovisuales “menos rentables” o carentes de los recursos y mecanismos de apoyo necesarios para su expresión y difusión. Por lo tanto, ¿la salvaguarda de la diversidad en el ámbito audiovisual es materia de interés general? Si la respuesta a esta interrogante es afirmativa, como así creemos, entonces los poderes públicos tienen la obligación de velar por la diversidad del audiovisual. Y es por eso que los Estados, a través de sus políticas públicas, han ido estableciendo distintos tipos de instrumentos (instituciones de servicio público, cuotas de pantalla, ayudas a la producción y distribución, créditos blandos, etc.) con el fin de proteger y promover la diversidad cultural en sus

¹⁴ Andrew Stirling, “On the Economics and Analysis of Diversity”, SPRU Electronic Working Paper, núm. 28, Universidad de Sussex, Brighton, 1998, y “A General Framework for Analysing Diversity in Science, Technology and Society”, *Journal of the Royal Society Interface*, vol. 4, núm. 15 (The Royal Society, Londres, agosto de 2007), pp. 707-719.

respectivos territorios. Asimismo, a escala internacional, desde finales del siglo pasado se han puesto en marcha distintos proyectos de cooperación cultural que favorecen la diversidad audiovisual.

Un primer paso para defender la diversidad consiste en identificar cuáles son los distintos factores capaces de atentar contra la diversidad del sector audiovisual. En este sentido, es posible reconocer cuatro factores principales perjudiciales para que una industria audiovisual exhiba elevados grados de diversidad.

En primer lugar, es posible identificar el poder que ejerce el capital económico en el campo audiovisual. Los grandes conglomerados audiovisuales con posiciones dominantes en los mercados nacionales, regionales e internacionales intentan conservar y aumentar su poder por medio de la elaboración de diferentes tipos de barreras de entrada económicas y regulatorias (a través de su influencia sobre los responsables de la toma de decisiones), las cuales en muchos casos actúan impidiendo la presencia de otros agentes o disminuyendo la visibilidad y el disfrute de otros contenidos. Como han puesto de manifiesto numerosos estudios sobre el sector de los medios de comunicación ligados a la perspectiva de la economía política crítica de la comunicación,¹⁵ estos conglomerados se estructuran de una forma muy bien organizada y poseen gran fuerza política.

En segundo término, cabe señalar que la ausencia o la frágil presencia de agentes guiados por la noción de servicio público y/o por un sentido comunitario en el paisaje audiovisual atenta contra la diversidad. Es decir, la existencia de medios audiovisuales que mediante su actuación escapen a la lógica mercantilista imperante en las sociedades contemporáneas y posean independencia en relación con los poderes políticos y fácticos es un reaseguro para la diversidad. En numerosos países (Japón, Francia, Reino Unido, Canadá o Australia) los tradicionales operadores que obedecen al mandato de servicio público desempeñan un papel clave en la prestación de los servicios de radio y televisión y están sujetos a regulaciones específicas. Asimismo, si bien los criterios que guían la

¹⁵ Edward Hermann y Robert McChesney, *Los medios globales: los nuevos misioneros del capitalismo corporativo*, Cátedra, Madrid, 1999; Juan Carlos Miguel de Bustos, *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias de los medios europeos*, Bosch Comunicación, Barcelona, 1993; Guillermo Mastrini y Martín Becerra (dirs.), *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo, Buenos Aires, 2006; Vincent Mosco, *The Political Economy of Communication*, 2ª ed., SAGE, Londres, 2009, y Benjamin Birkinbine, Rodrigo Gómez y Janet Wasko (eds.), *Global Media Giants*, Routledge, Nueva York, 2016.

actuación de estos operadores varían de país en país, generalmente se les han encomendado las tareas de contribuir al desarrollo y la democratización cultural, a través del fomento de la diversidad y el respeto del pluralismo político. Por su parte, los medios comunitarios (o ciudadanos, alternativos, populares, etc.) y universitarios, en la región latinoamericana, por ejemplo, históricamente se han distinguido por “su actitud hacia el fomento de la educación y el desarrollo” y se definen “por su motivación sociocultural [...] y por sus objetivos de consolidación de la democracia y logro de un desarrollo autosuficiente”.¹⁶

En tercer lugar, otro factor susceptible de atentar contra la diversidad de un sistema audiovisual es la ausencia de normas claras capaces de guiar el comportamiento de los distintos prestadores de servicios de comunicación audiovisual. Estas reglas de juego suelen expresarse a través de una ley marco que atañe al conjunto de los operadores y de distintas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas dictadas por los Estados. Asimismo, cabe señalar que, con el cambio de siglo, en el ámbito de los mercados audiovisuales asistimos a la puesta en marcha de fórmulas de regulación “alternativas”¹⁷ como la autorregulación (adoptando, por ejemplo, la forma de códigos de conducta o acuerdos sectoriales) o la corregulación (combinando medidas legislativas o reglamentarias con otras adoptadas por los agentes sobre la base de sus experiencias prácticas).¹⁸

Por último, otro factor clave que puede atentar contra la diversidad en el audiovisual es la falta de estructuras capaces de interpretar las normas del sector audiovisual y de hacer cumplir las reglas vigentes de una manera efectiva y eficaz. Es decir, puede darse la situación de que se haya establecido un régimen sancionador (apercibimientos, multas, retiro de licencias, etc.) para aquellos agentes que no cumplan con las

¹⁶ Rafael Roncagliolo, “América Latina. La radiotelevisión comunitaria, un servicio público”, en Dave Atkinson y Marc Raboy (comps.), *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*, Ediciones UNESCO, París, 1998, p. 152.

¹⁷ UE, “Acuerdo interinstitucional – ‘Legislar mejor’”, Acuerdo de la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea, DOC 321, 31 de diciembre de 2003.

¹⁸ Para un análisis de medidas correguladoras en el sector de los medios de comunicación en la UE, véase el estudio realizado por el Hans-Bredow-Institute for Media Research y el Institute of European Media Law para la Comisión Europea (Hans-Bredow-Institute for Media Research e Institute of European Media Law, *Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, informe elaborado para la Comisión Europea, Dirección General de la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación, 2006).

disposiciones consagradas a salvaguardar el principio de diversidad, pero no contar con organismos capaces de ejercer la potestad de inspección y sanción de acuerdo con lo previsto por la normativa vigente. A este respecto es fundamental el papel que puedan desempeñar las autoridades reguladoras en material audiovisual. La efectividad de la actuación de estos organismos en defensa de los intereses de los ciudadanos y de principios como la diversidad o el pluralismo depende en gran medida del grado de independencia con el que realicen sus actividades; vale decir que el desempeño de los organismos reguladores y/o fiscalizadores debe tener las menores interferencias posibles por parte de los intereses políticos y comerciales.

En contraposición a esta serie de factores que atentan contra la diversidad en el ámbito audiovisual, se impone la tarea de identificar aquellas buenas prácticas capaces de incrementar la diversidad. Entendiendo como buena práctica toda aquella acción puesta en marcha por uno o más agentes sociales cuyo objetivo es proteger y/o promover la diversidad en cualquiera de las fases de la industria audiovisual, esta acción debe ser eficaz, perdurable, transformadora y transparente (véanse capítulos 5 y 6). En este sentido, pueden señalarse como ejemplos de buenas prácticas: el Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano (Ibermedia), dependiente de la Secretaría General Iberoamericana; el apoyo a la diversidad de géneros y promoción de producciones musicales procedentes de regiones culturales francófonas, a cargo del Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, o el proyecto EUROSonic, enmarcado en el programa de intercambio de contenidos de la Unión Europea de Radiodifusión.

LA UNESCO Y LA DIVERSIDAD CULTURAL

Históricamente, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se ha preocupado por la problemática de la diversidad cultural. Los trabajos de Katérina Stenou,¹⁹ actual directora de la división Políticas Culturales de este organismo, constatan que durante el periodo 1946-2007 la acción de la UNESCO en defensa de la

¹⁹ Katérina Stenou, *L'UNESCO et la question de la diversité culturelle: bilan et stratégies, 1946-2007*, UNESCO, París, 2007.

diversidad cultural ha estado íntimamente ligada al sentido y las funciones atribuidas a la noción de cultura. El transcurso del tiempo ha incidido en la ampliación de los aspectos abarcados por dicha noción, la cual originariamente estaba restringida a las manifestaciones artísticas y literarias. Actualmente, el entendimiento de la diversidad cultural descansa en una definición de cultura de corte antropológico que, además de incluir a las artes y a la literatura, abarca los modos de vida, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias de los distintos grupos sociales. Este enfoque de la diversidad cultural “revela una pluralidad de identidades dinámicas”, al tiempo que la convierte en “el principio que hace fructificar la creación indefinidamente”.²⁰

En su análisis cronológico de la historia de la UNESCO con base en la noción de cultura, Stenou distingue cinco grandes proyectos secuenciales que atraviesan la historia de la institución: cultura y saber, cultura y política, cultura y desarrollo, cultura y democracia, y cultura y mundialización. Este último proyecto liderado por la UNESCO, cuyo objetivo es la preservación y promoción de la diversidad cultural en un contexto de profundas mutaciones de distinto orden (económicas, tecnológicas, sociales, individuales), provocadas por el acelerado proceso de mundialización, concibe la diversidad cultural como un ingrediente clave con el fin de alcanzar el desarrollo durable, la seguridad, la paz y la cohesión social. Es en este contexto actual —en el que se inscriben la *Declaración universal sobre la diversidad cultural*²¹ (en adelante “la *Declaración universal*”) y la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales²² (en adelante “la Convención”)— que se debe enfrentar el doble desafío de la diversidad cultural: “garantizar una interacción armoniosa y la voluntad de vivir juntos entre personas y grupos con identidades culturales plurales, variadas y dinámicas”, por un lado, y “defender [...] la multiplicidad de formas en las que las culturas se encuentran en el tiempo y en el espacio”, por otro.²³

Siguiendo el derrotero trazado por la UNESCO en el transcurso de sus primeras seis décadas, nuestro foco de atención está puesto en aquellos

²⁰ *Ibid.*, p. 3.

²¹ UNESCO, *Declaración universal sobre la diversidad cultural*, UNESCO, París, 2001.

²² UNESCO, Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, París, 2005.

²³ Katérina Stenou, *op. cit.*, p. 5.

trabajos y reflexiones que el organismo ha impulsado en torno de la diversidad cultural y el accionar de los medios audiovisuales. Al respecto cabe señalar el interés de esta institución por las políticas de comunicación y el estudio de los flujos informativos en la década de 1970, años en los que el Movimiento de Países no Alineados impulsó el debate sobre la necesidad de establecer un nuevo orden mundial de la información y la comunicación (NOMIC), directamente ligado a la propuesta de un nuevo orden económico internacional (NOEI). En este marco, los analistas críticos de los fenómenos de la cultura y la comunicación postularon la tesis del imperialismo cultural o mediático²⁴ para denunciar la imposición de la producción cultural de las potencias occidentales en el entonces denominado Tercer Mundo, la acción homogeneizadora de dicha producción en las sociedades receptoras foráneas y la destrucción de las ancestrales tradiciones indígenas por parte de los flujos culturales externos.

Durante el periodo en que estuvo presidida por el senegalés Amadou Mahtar M'Bow (1974-1987), la UNESCO trabajó tanto en el análisis de los problemas que afectaban la circulación de la información-comunicación a escala internacional como en la definición de las políticas culturales. En ambos frentes de trabajo, por momentos inconexos, es posible percibir tanto la preocupación por la democratización de la cultura y la comunicación como una reivindicación recurrente de los principios de acceso, participación y diversidad. Fue entonces cuando la UNESCO publicó trabajos como *Television Traffic. A One-Way Street?: A Survey and Analysis of the International Flow of Television Programme Material*, de los investigadores Kaarle Nordenstreng y Tapio Varis;²⁵ encargó a una comisión internacional el estudio de los problemas existentes en el mundo de la información y la comunicación, y auspició la realización de una serie de conferencias intergubernamental sobre políticas culturales²⁶ que

²⁴ John Tomlinson, *Cultural Imperialism: A Critical Introduction*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991; Dal Yong Jin, "Reinterpretation of Cultural Imperialism: Emerging Domestic Markets vs. Continuing US Dominance", *Media, Culture & Society*, vol. 29, núm. 5 (SAGE, Londres, septiembre de 2007), pp. 753-771, y Oliver Boyd-Barrett, *Media Imperialism*, SAGE, Londres, 2015.

²⁵ Kaarle Nordenstreng y Tapio Varis, *Television Traffic. A One-way Street? A Survey and Analysis of the International Flow of Television Programme Material*, Reports and Papers on Mass Communication, núm. 70, UNESCO, París, 1974.

²⁶ Estas conferencias regionales se celebraron a lo largo de la década de 1970 en Europa (Helsinki, 1972), Asia (Yogyakarta, 1973), África (Accra, 1975) y América Latina y el Caribe (Bogotá, 1978).

desembocó en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (MONDIACULT) (México, 1982).

Algunos documentos de aquella época testimonian la necesidad de proteger la diversidad y la identidad de las naciones frente a la creciente mercantilización de la cultura y al control de los flujos de información y cultura ejercido por los países centrales. La recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural²⁷ enuncia en sus consideraciones que “la participación del mayor número posible de personas y asociaciones en las actividades culturales más diversificadas y libremente escogidas es indispensable para el desenvolvimiento de los valores humanos esenciales y de la dignidad del individuo”. En relación con los medios de comunicación, este documento establece la necesidad de “combatir la influencia perniciosa de la ‘cultura comercial de masas’ que amenaza a las culturas nacionales y al desarrollo cultural de la humanidad, conduce al envilecimiento de la personalidad y sobre todo influye de manera nefasta en la juventud”. Y respecto de la cooperación internacional, expresa la necesidad de “desarrollar y diversificar los intercambios culturales, para permitir una apreciación cada vez más intensa de los valores de cada cultura y sobre todo poner de manifiesto las de los países en desarrollo como una expresión del respeto de su identidad cultural”.

Por su parte, *Un solo mundo, voces múltiples*,²⁸ documento aprobado en la XXI Conferencia General de la UNESCO (Belgrado, 1980) —más conocido como Informe MacBride, en alusión al político irlandés Sean MacBride que precedió la comisión que tuvo a cargo su realización—, es una aportación clave en la historia de las luchas a favor de la democratización de las comunicaciones. El propio título del informe elaborado por la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación resume en sí el imperativo de garantizar la diversidad de voces en un mundo cada vez más interrelacionado. Si bien el documento presta especial atención a la problemática de la circulación de la información a nivel internacional y al papel de los informadores, también contiene referencias explícitas a la dominación cultural que padece la mayoría de

²⁷ UNESCO, *Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural*, UNESCO, París, 1976.

²⁸ UNESCO, *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo* (Informe MacBride), UNESCO/Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

las naciones y a la necesidad de defender la diversidad de expresiones y modos de vida. El Informe MacBride entiende que es imperativo promover “las condiciones de las cuales depende el mantenimiento de la identidad cultural de la sociedad” con la finalidad de permitirle disfrutar de “relaciones armoniosas y creadoras con otras culturas”. También cree necesario “modificar la situación de dependencia cultural que padecen muchos países ya desarrollados o todavía en desarrollo”.²⁹ Y aboga por el empleo de medios audiovisuales (radio, televisión, video y otras tecnologías) con la idea de facilitar la producción de contenidos “en apoyo de las actividades de desarrollo de la comunidad” y dar oportunidad a “la expresión cultural diversificada”.³⁰

De manera paralela al debate sobre la necesidad de establecer un NOMIC que equilibrara la producción y circulación de noticias y de otros productos culturales, la UNESCO profundizó en esos años su actuación en el terreno de las políticas culturales. La celebración de MONDIACULT en la Ciudad de México en 1982 fue la ocasión para pasar revista a los conocimientos y las experiencias adquiridos en materia de políticas y usos culturales desde la Conferencia de Venecia.³¹ Como corolario del encuentro se redefinió la noción de cultura, comprendiendo que ésta es una dimensión de todos los ámbitos de la vida humana, y se aprobó la *Declaración de México sobre las políticas culturales*,³² documento que establece los principios guías de las políticas en materia de cultura. La declaración expresa que cada cultura “representa un conjunto de valores único e irremplazable, ya que las tradiciones y formas de expresión de cada pueblo constituyen su manera más lograda de estar presente en el mundo”; reivindica que lo universal “surge de la experiencia de todos los pue-

²⁹ *Ibid.*, p. 56.

³⁰ *Ibid.*, p. 437.

³¹ La Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de la Cultura (Venecia, 1970) tuvo lugar en el contexto de la descolonización y la Guerra Fría. En este encuentro “surgieron las nociones de ‘desarrollo cultural’ y ‘dimensión cultural del desarrollo’, y se estimuló el debate sobre los medios de integrar las políticas culturales en las estrategias de desarrollo. La conferencia afirmó que la diversidad de las culturas nacionales, su carácter único y su originalidad eran un cimiento esencial del progreso humano y del desarrollo de la cultura mundial” (UNESCO, s. p. i., consultado el 29 de agosto de 2016, disponible en www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00308).

³² UNESCO, *Declaración de México sobre las políticas culturales*, Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, México, 26 de julio-6 de agosto de 1982.

blos del mundo, cada uno de los cuales afirma su identidad”, y, por lo tanto, “identidad cultural y diversidad cultural son indisociables” (principio de diversidad cultural).³³ Respecto de las industrias culturales³⁴ señala que éstas desempeñan un papel fundamental en la difusión de los bienes culturales; pero que, sin embargo, en su accionar a escala internacional, éstas “ignoran muchas veces los valores tradicionales de la sociedad y suscitan expectativas y aspiraciones que no responden a las necesidades efectivas de su desarrollo”. Además se explicita que la ausencia de industrias culturales nacionales en países en vías de desarrollo “puede ser fuente de dependencia cultural y origen de alienación” (punto 38). En consecuencia, determina que es necesario “apoyar el establecimiento de industrias culturales, mediante programas de ayuda bilateral o multilateral, en los países que carecen de ellas, cuidando siempre que la producción y difusión de bienes culturales responda a las necesidades del desarrollo integral de cada sociedad” (punto 39), y a nivel internacional es preciso “reequilibrar el intercambio y la cooperación cultural a fin de que las culturas menos conocidas [...] sean más ampliamente difundidas en todos los países” (punto 46).

Los documentos presentados aquí dan una idea de las preocupaciones de la comunidad internacional acerca de las desigualdades en los flujos de contenidos informativos y culturales a escala mundial, y de las consecuencias sociales, políticas y culturales de esta situación. La denuncia y constatación de estas desigualdades no agradó a las principales potencias económicas ni a las grandes corporaciones mediático-culturales. El accionar de la UNESCO se vio castigado con el retiro de su seno de dos países fundadores: los Estados Unidos, durante el gobierno de Ronald Reagan, se dieron de baja en diciembre de 1984, mientras que el Reino Unido, con

³³ *Idem.*

³⁴ El mismo año de celebración de MONDIACULT la UNESCO publicó los debates y las conclusiones de un encuentro internacional (Montreal, 1980) que contenían la siguiente definición de industrias culturales: “Se estima, en general, que existe una industria cultural cuando los bienes y servicios culturales se producen, reproducen, conservan y difunden según criterios industriales y comerciales, es decir, en serie y aplicando una estrategia de tipo económico, en vez de perseguir una finalidad de desarrollo cultural” (VV. AA./UNESCO, *Industrias culturales: el futuro de la cultura en juego*, Fondo de Cultura Económica/UNESCO, México/París, 1982). Como fuera señalado (Luis A. Albornoz, “Las industrias culturales como concepto”, Observatorio – Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires, núm. 2 [OIC, Buenos Aires, abril de 2005], p. 19), esta definición pionera subraya el carácter económico-comercial de la producción industrial en los sectores de la información, la comunicación y la cultura.

Margaret Thatcher como primera ministra, hizo lo propio en diciembre del siguiente año. El alejamiento de ambos países, aduciendo, entre otras consideraciones, la “incesante hostilidad hacia los valores del mundo libre”,³⁵ socavó la legitimidad de la organización y redujo en casi un tercio su presupuesto operativo. Desde entonces nada se hizo de manera concertada para resolver el problema del desequilibrado flujo comunicativo-cultural. El relevo en 1987 de M’Bow por Federico Mayor Zaragoza al frente de la UNESCO se tradujo en un importante cambio de postura del organismo respecto del debate sobre el desequilibrio internacional de flujos. Esta mudanza tuvo concreción en la aprobación de la Nueva Estrategia de Información y Comunicación, la cual apoyó la doctrina del libre flujo de la información y eludió toda referencia crítica sobre las causas de los desequilibrios en la cultura y la comunicación a escala internacional, relegando el proyecto del NOMIC —y el Informe MacBride— al olvido.³⁶

Durante los estertores del siglo pasado y el alumbramiento del actual, el debate sobre el desigual sentido de la circulación internacional de bienes y servicios culturales volvió a escena, pero esta vez, a diferencia de lo sucedido en las décadas de 1970 y 1980, centrado en una discusión de tinte económico en torno de la comercialización de bienes y servicios audiovisuales. La disputa se enmarcó en el contexto del denominado proceso de globalización,³⁷ el cual propició una mayor y acelerada circulación de flujos culturales. En este escenario, el estudio del valor económico del sector cultural, tradicionalmente desconsiderado por los economistas, ganó interés y las expresiones culturales mercantilizadas cobraron importancia por su peso en el producto interno bruto de los países y por la generación de empleos directos e indirectos. Asimismo, al tiempo que se difundía y discutía la tesis sobre el “choque de civilizaciones”,³⁸

³⁵ Agencias: “El Reino Unido se retira de la UNESCO, a la que acusa de actuar contra Occidente”, *El País*, Madrid, 6 de diciembre de 1985.

³⁶ VV. AA./CAC, “XXV aniversario del Informe MacBride. Comunicación internacional y políticas de comunicación”, *Quaderns del CAC*, núm. 21 (Consejo del Audiovisual de Cataluña [CAC], Barcelona, enero-abril de 2005).

³⁷ El término globalización, una noción multidimensional y ambivalente, fue concebido por científicos sociales para dar cuenta de la creciente interconectividad entre diferentes partes del mundo; la cual, una vez popularizada en la década de 1990, comenzó a ser empleada para señalar cierto aspecto de la globalización económica: la remoción de las barreras comerciales levantadas por los Estados-nación (David Hesmondhalgh, *Cultural Industries*, 3ª ed., SAGE, Londres, 2013, p. 273).

³⁸ Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 3

las administraciones de los países centrales comenzaron a considerar la difusión de productos y servicios culturales como la columna vertebral del “poder blando” en las relaciones internacionales.³⁹ A todas luces la globalización trajo aparejada una visión economicista e instrumental de la cultura y sus expresiones.

En un nuevo contexto marcado por el debate en torno del comercio internacional de los bienes y servicios culturales verán la luz la *Declaración universal*, y, posteriormente, después de dos años de intensas negociaciones (véase capítulo 2), la Convención. Ambos textos, que consagran el principio de la diversidad en la cultura, registran como antecedente directo el debate en torno de la liberalización o no de los servicios audiovisuales que tuvo lugar en la última fase de negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1993/1994), en el marco del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, del inglés General Agreement on Tariffs and Trade).

La inclusión del audiovisual en las negociaciones comerciales representó entonces el eventual certificado de defunción de todos aquellos instrumentos que numerosos países destinan a promover la manufactura y difusión de sus producciones culturales (cuotas de contenidos, ayudas para la producción y distribución, incentivos fiscales, etc.). Simplificando el debate⁴⁰ puede señalarse que éste fue protagonizado por dos posiciones antagónicas respecto de la cultura. En un extremo se situaron aquellas delegaciones (Canadá y Francia principalmente) que, sin dejar de reconocer el valor económico de los bienes y servicios audiovisuales, hicieron especial hincapié en el valor simbólico de los mismos y en su intrínseca relación con las identidades de los diferentes grupos sociales. Dejadas al libre juego de la mecánica capitalista, que propicia la concentración empresarial y las economías de escala, muchas expresiones cultu-

(Council on Foreign Relations, Tampa, verano de 1993), pp. 22-49, y *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1996.

³⁹ Joseph Nye Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, Nueva York, 1990, y *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004.

⁴⁰ Para un análisis pormenorizado de las diferentes tesis defendidas por las delegaciones de gobierno y los posicionamientos de asociaciones profesionales y organizaciones no gubernamentales, véase, por ejemplo, Armand Mattelart, “Excepción o especificidad cultural. Los desafíos del GATT”, *Telos*, núm. 42 (Fundación Telefónica, Madrid, junio-agosto de 1995), pp. 15-27, y Rubén Arcos Martín, *La lógica de la excepción cultural. Entre la geoeconomía y la diversidad cultural*, Cátedra, Fuenlabrada (Madrid), 2010.

rales correrían el peligro de desaparecer, con el claro riesgo de homogeneización que esto conllevaría. Ante este peligro es preciso contar con una intervención pública capaz de asegurar la diversidad en el conjunto de las industrias culturales, incluida la audiovisual. En el otro extremo, la delegación estadounidense, con el apoyo de Japón, abogó por la completa eliminación de aranceles y medidas que obstaculizan el comercio internacional al considerar que los productos audiovisuales eran una mercancía más. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, las restricciones comerciales vulneran la libertad individual de consumir lo que se quiera, con el agravante de que dichas restricciones no implican la elección directa de los productos artificialmente protegidos por parte de los consumidores. Por lo tanto, es el mercado el que está en mejor posición para determinar cuáles son los contenidos más atractivos para el público.⁴¹

En el contexto de este debate surgió la fórmula de la excepción cultural, noción que vino a remplazar la cláusula de la especificidad cultural defendida en un primer momento por la UE. Este principio, que defiende un estatus especial para los servicios audiovisuales, sirvió para resguardar temporalmente al audiovisual de la lógica del *laissez faire, laissez passer* propugnada entonces por el GATT y hoy día por la OMC.⁴² La fórmula de la excepción cultural buscaba poner al audiovisual a salvo de las negociaciones, dotándolo del mismo estatuto que la salud pública, el medio ambiente o la seguridad interna de un Estado. En palabras de Armand Mattelart:⁴³

Para gozar de este estatuto, se debe señalar la excepción en el artículo 14 del GATT, el cual ampara contra la aplicación de las tres normas fundamentales del acuerdo: cláusula de la nación más favorecida (cada ventaja efectivamente otorgada por un país a otro debe ampliarse a todos los demás), trato nacional (una ventaja concedida a un proveedor nacional en relación con un tipo determinado de mercancía debe ampliarse a los demás proveedores) y

⁴¹ Rubén Arcos Martín, *op. cit.*, p. 31.

⁴² La OMC surge en 1995 de la Ronda Uruguay, sustituyendo al GATT como organización internacional, la cual en 1993 agrupaba a 107 países. Sin embargo, el acuerdo general sigue existiendo como tratado general de la OMC sobre el comercio de mercancías. La OMC se ocupa de las normas mundiales por las que se rige el comercio entre las naciones y su principal función es velar por que el comercio se realice de la manera más fluida, previsible y libre posible.

⁴³ Armand Mattelart, *op. cit.*, p. 25.

acceso al mercado (en relación con una mercancía específica, un país da las mismas ventajas a todos los proveedores).

Finalmente, la divergencia de posiciones se saldó con la no asunción de compromisos específicos por parte de los países en materia de liberalización de servicios audiovisuales, aunque el sector sí fue incluido en el GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios o, en inglés, General Agreement on Trade in Services). El acuerdo entró en vigor en 1995 —junto a la OMC— como resultado de la Ronda Uruguay, con la finalidad de extender el sistema de comercio multilateral al conjunto del sector de los servicios; por lo tanto, el audiovisual se encuentra sometido a sus normas.⁴⁴ Como señala la propia OMC, los servicios audiovisuales son uno de los sectores en los que es más bajo el número de sus miembros que han asumido compromisos, y que éstos son más numerosos en relación con el cine que con la radio y la televisión. Asimismo, el sector se caracteriza por un gran número de exenciones al tratado de la nación más favorecida (no discriminación); exenciones que se verifican, por ejemplo, en el caso de las coproducciones cinematográficas.

Pocos años después, en el marco de la OMC, los Estados Unidos presentaron reclamaciones contra Canadá y Turquía en relación con algunas medidas que ambos países habían implementado con el fin de proteger determinados productos y servicios culturales. En el denominado caso “Canadá – Publicaciones” (1996-1998), el gobierno estadounidense elevó un reclamo por las medidas con las que el país vecino prohibía o restringía la importación a ese país de ciertas publicaciones periódicas. En el caso “Turquía – Impuestos sobre los ingresos generados por películas extranjeras” (1996-1997), la queja tuvo origen en la aplicación en este país de un impuesto a los ingresos generados por la exhibición de películas extranjeras que no se aplica a la proyección de películas nacionales. En ambos casos los órganos decisorios de la OMC dictaminaron en favor de los Estados Unidos: Canadá debió suspender sus medidas al entenderse que éstas infringían las normas del GATT;⁴⁵ en tanto Turquía se comprometió a igualar los impuestos aplicados a los ingresos genera-

⁴⁴ Ramón Torrent, “La ‘excepción cultural’ en la Organización Mundial del Comercio (OMC): la base de la política audiovisual en Cataluña”, *Quaderns del CAC*, núm. 14 (Consejo del Audiovisual de Cataluña [CAC], Barcelona, septiembre-diciembre de 2002).

⁴⁵ OMC, “Canadá – Determinadas medidas que afectan a las publicaciones”, informe del Órgano de Apelación (WT/DS31/ AB/R, 30 de junio de 1997), 1997a.

dos por la proyección de películas nacionales e importadas.⁴⁶

Estos acontecimientos, enmarcados en el llamado “debate comercio-cultura” en torno de los servicios audiovisuales⁴⁷ y que vislumbraban la posibilidad de dar por tierra con los instrumentos que constituyen el andamiaje de las políticas culturales de numerosos Estados, encendieron las alarmas. Gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (coaliciones por la diversidad cultural) pusieron manos a la obra para defender la necesidad que tiene el mundo de contar con expresiones culturales diversas en su origen geográfico, lingüístico, étnico, etc. Esta labor fructificó a lo largo de la década de 2000 en la publicación de numerosos informes y documentos oficiales, entre los cuales cabe destacar la *Declaración sobre la diversidad cultural*, la *Declaración universal*, la Convención y la *Carta cultural iberoamericana*.⁴⁸

La *Declaración universal* —que retoma las conclusiones de MONDIACULT, del informe *Nuestra diversidad creativa*,⁴⁹ elaborado por la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, y de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (Estocolmo, 1998)— fue adoptada por unanimidad en la 31ª Conferencia General de la UNESCO (París, 2001), poco después de los atentados perpetrados por Al-Qaeda, el 11 de septiembre, en Nueva York y Washington. El texto parte de reconocer el principio de la libre circulación de ideas para abogar abiertamente por que las sociedades que habitan este mundo puedan producir y difundir sus propias expresiones culturales a través de cualquier medio. En este sentido, los garantes de la diversidad cultural son “la libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación, el plurilingüismo, la igualdad de acceso a las expresiones artísticas, al saber científico y

⁴⁶ OMC, “Turquía - Impuestos sobre los ingresos generados por películas extranjeras”, notificación de una solución mutuamente convenida (WT/DS43/3 G/L/177, 24 de julio de 1997), 1997b.

⁴⁷ Martí Petit, *Por un mercado inteligente. Diversidad cultural, mercado y regulación*, Erasmus, Barcelona, 2012, y Lilian, Richeri Hanania (ed.), *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Routledge, Londres, 2014.

⁴⁸ Segib (Secretaría General Iberoamericana)/OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura), *Carta cultural iberoamericana* (aprobada en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, 4 y 5 de noviembre de 2006).

⁴⁹ UNESCO, *Nuestra diversidad creativa*, informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, UNESCO, París, 1996.

tecnológico —comprendida su presentación en forma electrónica— y la posibilidad, para todas las culturas, de estar presentes en los medios de expresión y de difusión”.⁵⁰

Por su parte, la Convención, negociada con la renovada presencia de las delegaciones del Reino Unido y los Estados Unidos en el seno de la UNESCO y con la “guerra al terror” como telón de fondo,⁵¹ es un tratado de carácter internacional y un instrumento jurídico vinculante que vino a ratificar el derecho de los Estados a adoptar medidas reglamentarias y financieras tendientes a proteger la diversidad de las expresiones culturales a nivel nacional e internacional. La diversidad cultural, como sostiene esta Convención que fue ratificada por 138 países más la UE en su primera década de existencia, debe ser entendida como patrimonio común de la humanidad, cuya salvaguarda constituye un imperativo ético, inseparable de la defensa de la dignidad humana. No existirán sociedades del conocimiento para la paz y del desarrollo sostenible sin diversidad cultural. Para la Convención, 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 también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados.⁵²

LA CONVENCIÓN Y LA DIVERSIDAD EN EL AUDIOVISUAL

⁵⁰ UNESCO, *Declaración universal sobre la diversidad cultural*, UNESCO, París, 2001, artículo 6.

⁵¹ El Reino Unido y los Estados Unidos se reincorporan a la UNESCO en 1997 y 2003, respectivamente. Según Divina Frau-Meigs, la *Declaración universal* de 2001 es “una de las razones más poderosas que explican el retorno de los Estados Unidos, porque se percibe como un ataque contra las normativas del comercio internacional establecidas por la OMC y como una tentativa de protección contra los productos americanos”. Por otra parte, este regreso “no es la prueba de una flexibilización, sino de un endurecimiento”, como lo prueba la actitud de la delegación estadounidense durante el proceso de elaboración de la Convención (Divina Frau-Meigs, “El retorno de los Estados Unidos al seno de la UNESCO: ¿flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride?”, *Quaderns del CAC*, núm. 21 (Consejo del Audiovisual de Cataluña [CAC], Barcelona, enero-abril de 2005), pp. 109-110.

⁵² UNESCO, *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, UNESCO, París, 2005, artículo 4.

Varios autores señalan a la Convención como un nuevo instrumento en la gobernanza internacional de los intercambios audiovisuales.⁵³ Sin embargo, pese a que 2015 fue el décimo aniversario de su aprobación, lo cierto es que no abundan ejemplos palpables de su implementación ni valoraciones fundamentadas de su impacto, ya que los estudios sobre su efectividad son más bien recientes.⁵⁴

Respecto de la implementación de la Convención a nivel internacional, son dos los frentes principales en los que se pueden rastrear los impactos: por un lado, la puesta en marcha del Fondo Internacional para la Diversidad Cultural (FIDC), y, por otro, la formulación de un par de pronunciamientos jurídicos por parte de órganos internacionales.

El artículo 18 de la Convención estableció la creación de un fondo de múltiples donantes voluntarios con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo que forman parte de la Convención.⁵⁵ Puesto en marcha en 2010 y ejecutado a través de ciclos de financiamiento anuales, el FIDC apoyó en sus primeras cinco convocatorias la realización de 78 proyectos en 48 países mediante el aporte de 5.3 millones de dólares. Del conjunto de los proyectos financiados, 12 de éstos han sido ejecutados en el marco de los diversos sectores que conforman la industria audiovisual (véase capítulo 4).

Recordemos que la condición para que una propuesta reciba ayuda

⁵³ Por ejemplo: Jesús Prieto de Pedro, *Excepción y diversidad cultural*, documento de trabajo, Fundación Alternativas, Madrid, 2005, e Iván Bernier, "La Convención sobre la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO: un instrumento cultural en la confluencia del derecho y de la política", *Bulletin de nouvelles sur la diversité des expressions culturelles*, vol. 8, núm. 19 (Gobierno de Quebec, Quebec, enero de 2008), pp. 1-27.

⁵⁴ Lilian Richeri Hanania (ed.), *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Routledge, Londres, 2014; Jan Loisen, "The Implementation of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in EU External Relations", en Evangelia Psychogiopoulou (ed.), *Cultural Governance and the European Union Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, en prensa, y Christiaan De Beukelaer, Miika Pyykkonen y P. J. Singh (eds.), *Globalization, Culture and Development: The UNESCO Convention on Cultural Diversity*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015.

⁵⁵ Luis A. Albornoz, "Artículo 18. El Fondo Internacional para la Diversidad Cultural", en Honorio Velasco y Jesús Prieto (eds.), *La diversidad cultural. Análisis sistemático e interdisciplinar de la Convención de la UNESCO*, Trotta, Madrid, 2016.

económica es que ésta propicie la creación de un sector cultural dinámico, por medio de actividades que faciliten la introducción y/o elaboración de políticas y estrategias que protejan y promuevan la diversidad de las expresiones culturales, o refuerce las infraestructuras institucionales necesarias para mantener la viabilidad de las industrias culturales. Aunque la evaluación del FIDC todavía es incipiente, puede apuntarse que

pese a las buenas intenciones que impulsan esta nueva herramienta de cooperación internacional en el ámbito de las industrias culturales y del palpable compromiso de un puñado de países, lo cierto es que hoy en día es inimaginable pensar que el FIDC logrará cambiar la realidad del comercio internacional/regional de bienes y servicios culturales.⁵⁶

Por otra parte, en el ámbito jurídico internacional, como bien recoge Barreiro,⁵⁷ existen ya dos casos en los cuales la Convención fue considerada: la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) sobre la controversia entre la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (Uteca) y el Estado español, y el pronunciamiento de la OMC acerca de la llamada diferencia Estados Unidos-China sobre publicaciones y productos audiovisuales. Ambos casos, sin embargo, han dado lugar a resultados dispares. Según Barreiro, mientras en el primero la Convención salió fortalecida al ser considerada como un instrumento de interpretación, en el segundo la invocación a la Convención por parte de la delegación china fue desestimada.

Respecto de la controversia Uteca vs. Estado español, cabe señalar que en España los operadores de televisión deben invertir obligatoriamente 5% de sus ingresos de explotación anuales en la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles (Real Decreto 1652/2004 de 9 de julio). A su vez, 60% de esta suma debe destinarse a financiar producciones cuya lengua original sea cualquiera de las oficiales de España (además del español, lengua oficial del país, son oficiales en sus respectivas comunidades autónomas el catalán, el gallego y el eusquera). La

⁵⁶ Luis A. Albornoz, "The International Fund for Cultural Diversity: A New Tool for Cooperation in the Audiovisual Field", *International Journal of Cultural Policy*, vol. 22, núm. 4, pp. 553-573 (Taylor & Francis, Londres, 2016), p. 16.

⁵⁷ Beatriz Barreiro, *La diversidad cultural en el derecho internacional: la Convención de la UNESCO*, Iustel, Madrid, 2011, p. 308.

Uteca interpuso una demanda contra el Estado por considerar ilegal esta obligación. Esta asociación, representante de las televisiones comerciales de España, esgrimió que la obligación de inversión va en contra de la Constitución española y del derecho comunitario.

En este contexto, en abril de 2007 el Tribunal Supremo de Justicia español solicitó al TJCE un pronunciamiento sobre tres interrogantes. Primero, ¿puede un Estado dictar normas más estrictas que las definidas por la directiva europea Televisión sin Fronteras (TSF)?⁵⁸ Segundo, ¿se ajusta a la directiva TSF y al Tratado de la Comunidad Europea (artículo 12) imponer que 60% de la inversión obligatoria se destine a obras en lenguas oficiales de España? Recordemos que el artículo 12 del Tratado señala que “sin perjuicio de las disposiciones particulares” previstas “se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad”. Finalmente, ¿constituye dicha inversión obligatoria una ayuda del Estado en beneficio de la industria cinematográfica?

La sentencia del TJCE, publicada el 5 de marzo de 2009, constituye la primera vez que este Tribunal se pronunció invocando el texto de la Convención. Si bien la inversión de 5% de los ingresos no parece afectar las libertades fundamentales del Tratado, el hecho de que 60% de las inversiones deba destinarse a producciones en alguna de las lenguas de España podría suponer restricciones a la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento, la libre circulación de capitales y la libre circulación de trabajadores. Pese a esto, el TJCE consideró que tales restricciones deben ser asumidas en beneficio del interés general, expresado, en este caso, en la defensa del multilingüismo español (y de la diversidad cultural). Concretamente en relación con las dos primeras interrogantes planteadas, el Tribunal alega, en sintonía con la Convención que en su preámbulo enuncia que “la diversidad lingüística es un elemento fundamental de la diversidad cultural”, que lengua y cultura están íntimamente relacionadas, y que no es posible afirmar que “promover una o

⁵⁸ La directiva TSF (Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989) ha sido desde su aprobación la piedra angular de la política audiovisual de la UE. La norma, revisada en numerosas ocasiones y rebautizada como Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo), se asienta en dos principios básicos: la libre circulación de programas televisivos europeos en el mercado interior y la obligación de las cadenas de televisión de dedicar, siempre que sea posible, más de la mitad de su tiempo de emisión a obras europeas (cuotas de emisión). El artículo 3.1 de la directiva señala que los Estados “están facultados [...] para prever normas más estrictas o más detalladas en los ámbitos regulados por dicha directiva”.

varias de sus lenguas oficiales deba ir acompañado necesariamente de otros criterios culturales para que pueda justificar una restricción de una de las libertades fundamentales garantizadas por el tratado”.⁵⁹

Por su lado, el caso que enfrentó a los Estados Unidos y China tuvo origen en la presentación que la delegación estadounidense realizó en 2007 ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC aduciendo que ciertas medidas contrarias al GATT afectaban el acceso de videos, películas cinematográficas, DVD y libros estadounidenses a los mercados y a los servicios de distribución chinos. Para dirimir este caso —titulado “Medidas que afectan a los derechos comerciales y los servicios de distribución respecto de determinadas publicaciones y productos audiovisuales de esparcimiento”— se estableció un grupo especial que en su informe final, presentado en agosto de 2009, concluyó que varias medidas chinas eran incompatibles con la obligación de otorgar el derecho a comerciar establecido en el GATT. Lo interesante, sin embargo, es observar cómo y con qué finalidad fue invocada la Convención en la resolución de esta diferencia.

En su defensa China alegó que los Estados Unidos no consideraban su derecho a regular los intercambios comerciales atendiendo al artículo XX del GATT, titulado “Excepciones generales”, que en su apartado *a* contempla la ejecución de medidas “necesarias para proteger la moral pública”. China añadió, citando que así lo subraya la Convención, que los productos culturales tienen una repercusión importante en la moral individual y social, y por ello es necesario imponer un elevado nivel de protección mediante mecanismos de examen de contenido que prohíban, por ejemplo, la circulación de expresiones que representen o justifiquen la violencia y/o la pornografía. Al respecto cabe recordar que, a diferencia de la *Declaración universal*, cuyo texto menciona expresamente los sistemas de valores como componentes de la cultura, y el desarrollo moral de las personas, la Convención —aunque comparta una concepción antropológica amplia del término cultura— en ninguno de sus artículos se refiere a cuestiones de moralidad pública.

La respuesta de los Estados Unidos, que invocó el artículo 20.2 de la Convención (“Ninguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse como una modificación de los derechos y obligaciones de las Partes que emanen de otros tratados internacionales en los que sean parte”), señaló que China no aportaba pruebas de cumplir los requisitos nece-

⁵⁹ TJCE, “Sentencia de la Sala 2ª del TJCE”, 5 de marzo de 2009, párrafo 33.

sarios para introducir la excepción contemplada en el artículo XX-a del GATT. Entre dichos requisitos se precisa, por ejemplo, que la medida en cuestión sea necesaria, es decir, que no existan otras medidas posibles menos contrarias al GATT y/o que ya cumplan con la finalidad que se persigue.

La solución dada por el OSD no cuestionó si las medidas vigentes en China eran adecuadas o no en relación con la protección de la moral pública, pero sí estableció que las mismas no cumplían con el criterio de necesidad mencionado. Las autoridades chinas no recurrieron la decisión, por lo que finalmente tuvieron que revisar las medidas objeto de disputa. En otras palabras, el OSD confirmó las conclusiones del informe del grupo especial que apuntaron que China no demostraba que sus medidas fueran “necesarias” para proteger la moral pública, en el sentido recogido en el artículo XX-a del GATT. Sin embargo, no se cuestionó el objetivo de protección de la moral pública, ni se valoró la referencia china a la Convención, ni mucho menos se realizaron consideraciones sobre la relación entre la Convención y el GATT.

Finalmente, si dirigimos la mirada hacia los ejemplos de implementación de la Convención en el plano nacional, los informes que cada cuatro años deben enviar a la Secretaría de la Convención los países adherentes ofrecen interesantes pistas para comprender los avances y las limitaciones registrados. Al respecto debe señalarse que entre 2012 y 2013 la Secretaría recibió los primeros 65 informes, los cuales fueron evaluados por un grupo de expertos (véase capítulo 3). Pese a no abundar los estudios sobre las consecuencias de la ratificación de la Convención a nivel nacional (como excepción véase, por ejemplo, García Leiva sobre el caso español),⁶⁰ el análisis de algunos informes presentados por países iberoamericanos permite enseñar algunas observaciones necesariamente sintéticas sobre ejemplos directos y palpables de implementación de la Convención en relación con la industria audiovisual.

El informe brasileño,⁶¹ presentado durante el primer mandato de Di-

⁶⁰ Ma. Trinidad García Leiva, “España y la Convención sobre diversidad cultural: consecuencias de su ratificación para las políticas de comunicación y cultura”, *Trípodos*, núm. 35 (Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales, Universidad Ramon Llull, Blanquerna, junio de 2015).

⁶¹ Brasil, “Quadrennial Periodic Report on Measures to Protect and Promote the Diversity of Cultural Expressions”, informe para la Secretaría de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, París, 2012.

Ima Rousseff, destaca que el Ministerio de Cultura, que desde 2004 cuenta con la Secretaría de Identidad y de Diversidad Cultural, ha estado trabajando en la construcción y el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Cultura junto a los gobiernos regionales y municipales para articular políticas que promuevan la interacción de la cultura con otras áreas sociales. Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Política Cultural (2005) y se aprobó un Plan Nacional Decenal de Cultura (2010), en cuyo marco se desarrollaron, por ejemplo, los programas Brasil, Som e Imagem (2007-2011), Cultura Viva (creado en 2004) y Desenvolvimento da Economia da Cultura (2008-2010). El informe también destaca que en el ámbito de la cooperación internacional existe una política destinada al audiovisual, gestionada por los ministerios de Cultura y de Relaciones Exteriores.

Argentina, por su parte, señala en su informe, elaborado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, que la diversidad de las expresiones culturales es la garantía del acceso a la igualdad de oportunidades para todos, por lo que algunas de las políticas recogidas en el documento “incorporan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las integran en el ámbito de la cultura a través de la creación, producción y difusión de los medios audiovisuales”.⁶² Entre las medidas subrayadas en el documento, elaborado por la Dirección Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional de la Secretaría de Cultura de la Nación, se encuentran: la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009), la creación del Centro de Producción e Investigación Audiovisual (2011) y la puesta en marcha del Mercado de Industrias Culturales en Argentina (2011).

En México, la coordinación de la política cultural tiene origen en el trabajo del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Las medidas señaladas en el informe⁶³ se enmarcan en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012. El mismo reconoce la responsabilidad del Estado en la preservación del patrimonio y el estímulo a la creación y promoción del arte y la cultura, aunque destaca que los recursos asignados son escasos frente a la riqueza del potencial cultural del país. Así, entre los

⁶² Argentina, “Quadrennial Periodic Report on Measures to Protect and Promote the Diversity of Cultural Expressions”, informe para la Secretaría de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, París, 2012, p. 4.

⁶³ México, “Quadrennial Periodic Report on Measures to Protect and Promote the Diversity of Cultural Expressions”, informe para la Secretaría de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, París, 2012.

ejes del Programa Nacional de Cultura sobresalen el dedicado a la infraestructura cultural y el destinado a las industrias culturales. Asimismo, el documento reseña la campaña Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural en México (2005-2009).

Finalmente, el informe español⁶⁴ valora de manera satisfactoria la implementación de la Convención y señala que a nivel estatal son numerosos los planes y programas elaborados teniendo en consideración la promoción y/o protección de la diversidad cultural. Al respecto, destaca muy especialmente la Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Sin embargo, el documento reseña diferencias a nivel regional y local: mientras las diversas regiones han tenido en cuenta la Convención en sus iniciativas culturales (especialmente Cataluña), a escala local se verifica una falta de conocimiento sobre la misma. En cualquier caso, en el epígrafe dedicado a medidas culturales y políticas, el informe señala una relación de acciones variopintas —que podría afirmarse responden de forma laxa a la conceptualización de “expresiones culturales”—, entre las cuales destaca, a nivel estatal, la aprobación del Plan de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas (2011).

LA DIVERSIDAD EN EL AUDIOVISUAL: VIEJOS DESEQUILIBRIOS, NUEVOS DESAFÍOS

Si bien el sector audiovisual es uno de los que registran un menor número de compromisos asumidos por parte de los países que integran la OMC, y la comunidad internacional cuenta con la Convención como nuevo instrumento jurídico para defender y promover un mayor equilibrio en el sentido de los flujos comerciales de servicios audiovisuales, lo cierto es que los datos sobre el comercio internacional siguen revelando profundas asimetrías al inicio del presente siglo.

Las estadísticas sobre el comercio internacional de servicios audiovisuales con las que trabaja la OMC ponen de manifiesto que las exportaciones globales han crecido una media anual de 8% desde el año 2000, llegando a alcanzar los 35 000 millones de dólares en 2007. Sin embargo,

⁶⁴ España, “Quadrennial Periodic Report on Measures to Protect and Promote the Diversity of Cultural Expressions”, informe para la Secretaría de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, París, 2012.

el reparto de beneficios generados por este segmento del mercado de bienes y servicios culturales revela profundas asimetrías entre los países. Por ejemplo, como se puede apreciar en el cuadro 1.1, en 2007 los Estados Unidos, con algo más de 15 000 millones de dólares, y los 27 países que entonces conformaban la UE, con cerca de 9.9 mil millones (4 000 millones si no se considera el comercio Intra UE-27), se situaron a la cabeza de los 15 principales exportadores del mundo, acaparando entre ambos casi 86% de las exportaciones a cargo de este selecto grupo. Vale decir que el conjunto de los restantes 13 grandes exportadores de bienes y servicios audiovisuales —entre los que se encuentran Canadá, China, México y Argentina— no alcanzó a tener un peso equivalente a 15 por ciento.⁶⁵

Las estadísticas sobre comercio internacional a disposición de la OMC también permiten apreciar que los principales países exportadores son asimismo los principales importadores en materia audiovisual. Y si se cruzan los valores correspondientes a exportaciones e importaciones es posible observar que la balanza de pagos de casi la mitad de los 15 países señalados es deficitaria, en tanto que la de los Estados Unidos arroja un superávit de más de 13.6 mil millones de dólares.⁶⁶ Una cifra muy superior a los 162 millones de dólares de superávit obtenidos por el país que le sigue: China.

Por otra parte, la expansión a escala planetaria de las tecnologías digitales ha venido a afectar profundamente el funcionamiento de las industrias audiovisuales. Éstas presentan posibilidades de enriquecimiento de la diversidad de las expresiones culturales —por ejemplo, reforzando su difusión y ampliando su acceso a un vasto público—, pero, al mismo tiempo, despliegan nuevos desafíos que hay que enfrentar. El surgimiento de potentes plataformas digitales de comercialización de bienes y servicios culturales, con lógicas y prácticas particulares (fuerte concentración, optimización fiscal o rodeo a los dispositivos nacionales de apoyo, por

⁶⁵ OMC, “Audiovisual Services”, Background Note by the Secretariat (S/C/W/310, 12 de enero de 2010), p. 3.

⁶⁶ Según datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, las exportaciones de servicios audiovisuales y conexos representan 3.2% de las exportaciones de servicios comerciales del país, tratándose de uno de los sectores de servicios que generan los más grandes beneficios (13.6 mil millones de dólares en 2007), sólo por detrás del rubro “regalías y derechos de licencia” (57.6 mil millones de dólares). El grueso de las exportaciones audiovisuales estadounidenses tuvo por destino los mercados de la UE-27 (60%), Canadá, Japón y Australia (*ibid.*, pp. 3-4).

ejemplo), puede ser perjudicial para la diversidad cultural.

Como puede apreciarse en las discusiones que hoy tienen lugar en el seno de la UNESCO,⁶⁷ numerosos gobiernos declaran la necesidad de examinar el impacto del desarrollo de las tecnologías digitales y de promover la modernización de las políticas y herramientas culturales en la era digital. Se trata de un debate incipiente destinado a cobrar fuerza a medida que los mercados de bienes y servicios digitales se desarrollan. En este sentido, ha surgido la necesidad de conocer cómo funcionan y qué tipo de relaciones y prácticas sociales se establecen entre los distintos agentes que pueblan el paisaje digital.

Cómo lograr hoy “el acceso equitativo a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo” (artículo 2, principio de acceso equitativo)⁶⁸ continúa siendo un desafío de enorme calado no sólo para los países en vías de desarrollo, sino también para aquellos tecnológicamente más desarrollados. Por otra parte, como ya señalamos,⁶⁹

las redes y soportes digitales surgidos en las últimas décadas han venido a complejizar el panorama y a reavivar un discurso tecnodeterminista que re-

⁶⁷ Véronique Guèvremont, “Preliminary Reflection on the Implementation of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in the Digital Age”, informe enviado a la Cuarta Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Promoción y Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, París, 2013; Louise Beaudoin, “Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles: Impacts et enjeux du numérique”, informe solicitado por la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), París, 28 de abril de 2014; Octavio Kulesz, “UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Analysis of Parties’ Periodic Reports and Contemporary Digital Trends”, documento preparado para la octava sesión ordinaria del Comité Intergubernamental para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, París, 2014, y Michèle Rioux, Christian Deblock, Gilbert Gagné, Destiny Tchéhouali, Kim Fontaine-Skronski y Antonios Vlassis, *For a Diversified Networked Culture. Bringing the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (CPPDCE) in the Digital Age*, Centro de Estudios sobre la Integración y la Mundialización (CEIM), Universidad de Quebec en Montreal (UQAM), Montreal, 2015.

⁶⁸ UNESCO, Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, París, 2005, artículo 2.

⁶⁹ Luis A. Albornoz, “A Comment on the Report – Renewing the Knowledge Societies Vision” (by R. Mansell and G. Tremblay), relatoría para el panel 64 Knowledge Societies, Stakeholder Accountability for Sustainable Development, UNESCO WSIS+10, París, 25-27 de febrero de 2013, p. 6.

laciona de forma automática tecnología digital y diversidad cultural. De forma tal que la implementación de la televisión digital terrestre o la conexión a la red internet traerían automáticamente aparejada la diversidad de las expresiones culturales.

Sin entrar en un análisis detallado sobre este discurso y sin negar las nuevas posibilidades de producción, difusión e intercambio que potencian las redes y los soportes digitales, permítanme decir que se trata de un discurso que ignora las especificidades de cada industria cultural y el fuerte peso de cada región y país en la configuración de sus singulares funcionamientos. Se trata, asimismo, de un discurso que desconoce fenómenos como la reterritorialización de la red de manos del *copyright*, la referenciación o etiquetado de contenidos por parte de los poderosos motores de búsqueda o el peso de los nuevos intermediarios digitales. Desconoce, por ende, las estrategias y las tácticas de los agentes económicos y los actores sociales, y las políticas de los poderes públicos. En síntesis, desconoce el carácter socialmente construido de los mercados de la información, la comunicación y la cultura.

La ilusión puesta hace una década en las tecnologías digitales como garantes de una automática diversidad cultural ha revelado ser sólo eso: una ilusión. Y hoy es evidente el desequilibrio que existe entre un enfoque dominante centrado en el mercado-capitalismo y otro enfoque basado en la protección y promoción de los bienes comunes, de lo compartido.

En este mismo sentido apunta la *Declaración sobre la protección y promoción de la diversidad en la era digital*,⁷⁰ resultante de un encuentro internacional celebrado en la Universidad Carlos III de Madrid en el cual se analizó de qué formas se puede impulsar la diversidad de las industrias culturales en el contexto digital.⁷¹ En sus consideraciones, el documento señala el proceso de reintermediación que tiene lugar en el ecosistema digital y apunta las dificultades de visibilidad que enfrenta parte de

⁷⁰ ULEPICC, *Declaración sobre la protección y promoción de la diversidad en la era digital*, documento de información presentado a la séptima reunión ordinaria del Comité Intergubernamental para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, 10-13 de diciembre de 2013.

⁷¹ Elaborada por los participantes del *workshop* internacional “Protección y promoción de la diversidad audiovisual en la era digital” (Getafe, 3-4 de octubre de 2013), la declaración fue presentada públicamente en cinco idiomas (español, francés, inglés, portugués y chino), como uno de los documentos de información de la sociedad civil (en representación de la asociación científica internacional Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura [ULEPICC]), en la séptima reunión ordinaria del Comité Intergubernamental (París, 10-13 de diciembre de 2013).

la producción cultural:

En las nuevas redes y soportes digitales se verifica un proceso de reintermediación a cargo de nuevos agentes —como Google, Youtube, Facebook, Spotify...— y las alianzas de éstos con los tradicionales conglomerados mediático-culturales cuestionan la diversidad en las redes digitales. La actuación de estos intermediarios o *gatekeepers* de la arena digital conforma una suerte de “cuello de botella” que visibiliza y promociona determinados contenidos culturales (“los más vendibles”) en desmedro de otros. La postulada “larga cola”, metáfora que hace referencia a la amplia disponibilidad de contenidos a través de las redes digitales, funciona como una “larga cola invisible”.⁷²

Frente a esta situación, la mencionada declaración postula la necesidad de elaborar conocimientos sobre “las estrategias desarrolladas por parte de los intermediarios del paisaje digital en temas sensibles como las alianzas con los grandes grupos de cultura-comunicación, el etiquetado de contenidos o los secretos algoritmos empleados por los motores de búsqueda que guían la visibilidad de contenidos”. Seguidamente, tomando en consideración “el protagonismo de los contenidos audiovisuales en las nuevas redes y soportes digitales”, el documento postula la necesaria puesta en marcha de portales y buscadores capaces de propiciar “la emergencia de nuevos creadores, prestando especial atención al desarrollo de iniciativas surgidas en países en vías de desarrollo económico y/o con dificultades de acceso a los medios de producción y distribución en los mercados internacionales”.⁷³

En un contexto de desmaterialización y creciente digitalización de contenidos audiovisuales urge ampliar las actuaciones en defensa de la diversidad de las expresiones culturales, a partir del riguroso estudio del comportamiento de los nuevos intermediarios transnacionales. Y es imperioso reafirmar la especificidad de los bienes y servicios audiovisuales, en particular (y culturales, en general), en el paisaje digital, así como reconocer la necesidad de contar con políticas públicas que protejan y estimulen la diversidad en la era digital. En este sentido, es preciso adaptar la Convención al ecosistema digital con la finalidad de combatir la asimetría de los flujos audiovisuales.

⁷² ULEPICC, *op. cit.*, p. 14.

⁷³ *Ibid.*, p. 14.

CUADRO 1.1. Principales exportadores e importadores de servicios audiovisuales y relacionados, 2007 (en millones de dólares)

<i>Puesto/ Exportadores</i>		<i>Valor</i>	<i>Porcentaje en 15 economías</i>	<i>Puesto/ Importadores</i>		<i>Valor</i>	<i>Porcentaje en 15 economías</i>
1	Estados Unidos	15 043	51.5	1	UE-27	13 893	63.7
2	UE-27	9 962	34.1		Extra UE-27 importaciones	6 315	29.0
	Extra UE-27 exportaciones	4 063	13.9	2	Canadá	2 001	9.2
3	Canadá	2 021	6.9	3	Estados Unidos	1 440	6.6
4	China	316	1.1	4	Japón	1 044	4.8
5	México	308	1.1	5	Australia	798	3.7
6	Argentina	294	1.0	6	Federación Rusa	624	2.9
7	Noruega	272	0.9	7	Brasil	456	2.1
8	Hong Kong, China	249	0.9	8	República de Corea	381	1.7
9	Federación Rusa	196	0.7	9	Noruega	300	1.4
10	República de Corea	183	0.6	10	México	259	1.2
11	Australia	139	0.5	11	Argentina	212	1.0

1 2	Japón	126	0.4	1 2	China	154	0.7
1 3	Albania	61	0.2	1 3	Ecuador	126	0.6
1 4	Ecuador	44	0.1	1 4	Albania	59	0.3
1 5	Colombia	21	0.1	1 5	Croacia	55	0.3
	15 primeros	29 23 5	100		15 primeros	21 80 0	100

NOTA: con base en información a disposición de la Secretaría de la OMC. Debido a que algunos grandes operadores de servicios personales, culturales y recreativos no reportan el ítem audiovisual y servicios relacionados por separado no pueden aparecer en este listado.

FUENTE: OMC (2009), Estadísticas de Comercio Internacional; citado en OMC, "Audiovisual Services", Background Note by the Secretariat (S/C/W/310, 12 de enero de 2010), p. 4.