La política exterior brasileña en materia de comunicación

POR **CÉSAR RICARDO SIQUEIRA BOLAÑO**

La discusión actual sobre la apertura del sector de comunicación al capital extranjero no debe encubrir la cuestión mayor de la política exterior brasileña en materia de comunicación, que se artícula con el conjunto del modelo de regulación sectorial del país y con el debate internacional en torno de las políticas de liberalización de un lado, y de defensa de la diversidad cultural por otro.

La aprobación de la enmienda constitucional que abre la posibilidad de participación del capital extranjero en empresas de comunicación de Brasil marca un hito en la evolución del modelo brasileño de regulación de las comunicaciones (Bolaño, 2002), promoviendo una transformación dramática en relación con décadas de exclusividad del capital nacional en el sector de la radiodifusión, fruto del movimiento reciente de globalización de las industrias culturales, que condujo a una derrota inédita de un sector de la burguesía nacional tradicionalmente protegido y obligado ahora a asociarse, por presión de mercado, con las grandes empresas oligopólicas internacionales.

Es verdad que una brecha en este sentido había sido abierta por la Ley de Televisión por Cable de 1995 (que permitía una participación del capital extranjero en las empresas de hasta un 49 por ciento) y especialmente en las reglamentaciones posteriores de la televisión segmentada, que no respetaron la ley, permitiendo que la propiedad extranjera de emisoras de Televisión Directa al Hogar vía satélite (TDH) o de Sistema de Distribución Multicanal Multipunto (MMDS) llegase al 100 por cien, hecho que acabó socavando el reciente proyecto del senador Ney Suassuna, bajo el argumento de la duplicidad de normas, de extensión de la regla del cien por cien a toda la televisión de pago (Bolaño y Brittos, 2002).

Sin embargo, los diarios y las emisoras de radio y televisión abiertas, así como el sistema

Fundación Telefónica

financiero o la construcción, siempre fueron áreas privilegiadas de cierta burguesía nacional. La aprobación de la enmienda 5/2002, alterando el artículo 222 de la Constitución Federal, aprobada con el apoyo de todos los partidos excepto el PDT, fue fruto de un acuerdo que puso fin, en pocos meses, a un debate de siete años, gracias a un cambio radical de posición por parte de la Red Globo, para quien el aporte de recursos externos pasó a ser más importante que la defensa que la regla anterior representaba para su hegemonía frente a competidores financieramente más frágiles.

En última instancia, dicho cambio de posición explicita la crisis abierta por la expansión de la televisión segmentada y de otros medios, que tienen la capacidad de atraer una porción creciente de población atractiva para el mercado publicitario, por el avance de la competencia internacional producido por esos nuevos sectores y sobre todo por la implantación generalizada del paradigma de la digitalización y las cuantiosas inversiones que supone. Una vez más, la legislación refrenda los compromisos previamente pactados entre los actores hegemónicos.

Pero nada de eso afectará de forma fundamental a los contenidos ofrecidos a la población brasileña en los canales de televisión abierta o de pago, ya extremadamente internacionalizados, sobre todo los últimos. En el caso de la televisión abierta, incluso sin considerar el importante problema de la internacionalización de la programación infantil, el elevado índice de nacionalización de la programación brasileña oculta el fenómeno de la importación de formatos, incrementado recientemente, cuando el negocio de los derechos de autor pasa a ser cada vez más importante comparado con el de la importación de programas, dadas las características del medio y de la expansión de la televisión de pago y del paradigma de segmentación, coincidente con las actuales tendencias de desarrollo del capitalismo.

El hecho es que, contrariamente a lo que ocurre con la propiedad de los medios de comunicación, nunca hubo en Brasil una política nacionalista respecto a los contenidos, como nunca hubo una preocupación concreta por la regulación de los contenidos en general. Aunque en algunos de nuestros instrumentos legales más avanzados la cuestión de la producción regional e independiente o de la programación cultural y educativa estuvieran presentes, su resultado práctico puede ser considerado nulo en términos históricos (Bolaño, 2002).

Sin debate nacional sobre el audiovisual

El debate sobre el asunto prácticamente dejó de existir en el país a partir de los años 80, y nunca fue retomado seriamente, en contraste con lo que ocurre en el ámbito internacional, donde al liberalismo estadounidense, que pretende incluir la cultura en los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se opone la tesis europea, ampliamente aceptada en el resto del mundo, de la «excepción cultural».

El derecho de los pueblos, no sólo a preservar su cultura local y nacional, sino a representarla y divulgarla por medio de canales y mecanismos cada vez más amplios aparece como derecho fundamental y condición básica de supervivencia en la denominada Sociedad de la Información, que se construye globalmente por la acción decidida de los diferentes estados nacionales, tornándose hoy la defensa de la diversidad cultural tan importante y vital como la

Fundación Telefónica
Telefónica

biodiversidad para el futuro humano.

En ese sentido debemos interpretar, por ejemplo, como parte de los acuerdos del MERCOSUR la acción de los gobiernos de los cuatro países miembros, que firmaron en febrero de 1996 en la ciudad de Canela un Protocolo de Integración Cultural. Este Protocolo propone la elaboración de programas y proyectos regionales en el ámbito de la cultura, estimulando la coproducción y el intercambio; acciones conjuntas en el área del patrimonio cultural, intercambio y capacitación de recursos humanos, circulación de personas y bienes culturales, promoción de eventos regionales, formación de bancos de datos y articulación de los sistemas informáticos con los organismos culturales; investigaciones sobre temas históricos y culturales comunes, y la armonización de legislaciones.

Para la ejecución de esos objetivos, que tienen como premisa la importancia de la integración cultural para la integración económica y la consolidación democrática, la necesidad de garantizar la libre circulación de personas y de bienes culturales en el interior del mercado común y de «preservar y difundir el patrimonio cultural de la región con el objeto de afianzar su identidad, respetando asimismo las diversidades subregionales», se definió un sistema de programas ejecutivos semestrales, aprobados en las reuniones de ministros de Cultura (1) , para acciones concretas a ser coordinadas por las máximas autoridades competentes en cada uno de los países miembros, en consulta con los organismos competentes de sus cancillerías (2) .

Anita Simis analiza de la siguiente forma los resultados alcanzados hasta el momento: «en la perspectiva de agrandar el mercado para los filmes brasileños, se han discutido mucho las posibilidades del MERCOSUR en el plano de las industrias culturales, pero nada se ha concretado aún. Para los libros y las artes plásticas ya no hay tanta burocracia u obstáculos tributarios. Pero para el cine no hay protección ni incentivos a la producción; entre los países miembros del MERCOSUR hay diferentes legislaciones laborales y barreras aduaneras que impiden, por ejemplo, que se importen equipos por un corto tiempo, para la realización de una película, sin que se paguen tasas aduanales» (Simis, 1998) (3) .

No debemos esperar mucho, en el corto plazo, de los acuerdos del MERCOSUR, vistos por los autores del *Libro Verde de la Sociedad de la Información* en el Brasil como «una importante iniciativa de países latinoamericanos», frente a la tendencia mundial de formación de bloques y mega mercados regionales: «contribuir con un ambiente de integración y cooperación entre los países miembros, permitiéndoles mayor intercambio y dinamismo económico y tecnológico tanto como promover la solidaridad entre los pueblos de la región y el desarrollo social y cultural. Las nuevas tecnologías de información y comunicación resultan estratégicas en ese esfuerzo, pues constituyen uno de los dos ejes básicos en la eliminación de las barreras espacio-temporales, facilitando la comunicación y el intercambio regional en todas las áreas de actividades y contribuyendo a la intensificación del comercio en la región» (MCT, 2000).

En la página anterior, la cuestión de la cooperación internacional es puesta en el marco de una discusión sobre la investigación y desarrollo: «La capacitación para orientar escuelas tecnológicas y para el efectivo dominio de algunas tecnologías llave requiere una cadena de investigación y de conocimiento que se traduce en una matriz de competencia amplia y

Fundación Telefónica
Telefónica

diversificada. Para estar apto para acompañar la rapidez del desarrollo de la base técnico-productiva mundial, el país debe todavía mantener una política consistente en inversión de recursos humanos, de modernización de la infraestructura científico-tecnológica de apoyo a la integración universidad-empresa y de activa cooperación internacional» (MCT, 2000,).

Esos dos párrafos localizan bien el problema y la necesidad de definición de una estrategia internacional de Brasil en materia de comunicación, dando el debido énfasis para la colaboración latinoamericana y en el interior del MERCOSUR, en particular. Por desgracia, el *Libro* no retoma esa importante cuestión en el capítulo sobre contenidos, a pesar de la claridad con que coloca, al presentar justamente la cuestión del marco regulatorio, por ejemplo, el problema de las relaciones internacionales y la necesidad de una estrategia nacional: «Con la lentitud de las negociaciones de los acuerdos internacionales, se están formando nuevas barreras entre los países, en función de regulaciones adoptadas unilateralmente y del establecimiento de patrones de hecho. Compatibilización de patrones tecnológicos, leyes de protección a los consumidores y autores, regímenes de tributación de bienes y servicios son algunos de los puntos en negociación que ganan complejidad en función del carácter desterritorializado de las transacciones en Internet. En ese contexto, es importante ampliar el debate interno en Brasil, para definir estrategias e intereses propios y respaldar el camino de esas cuestiones en los forums internacionales» (MCT, 2000).

El párrafo es particularmente feliz porque apunta, aunque implícitamente, a la complejidad de la cuestión a reglamentar, que envuelve, como sabemos, temas propios de las leyes de informática y del debate sobre la política industrial y de desarrollo, de las leyes de promoción a la cultura, los derechos de autor, etc., todo eso en una situación en que la expansión de Internet y del proyecto global de la Sociedad de la Información favorece a los países de mayor peso en el escenario internacional. Además, los autores reconocen la importancia del debate interno para crear un consenso en relación con los intereses nacionales divisando la negociación internacional en torno de la reglamentación del sector.

La propia existencia del *Libro Verde* seguía esa lógica, abriendo la posibilidad de acción de la sociedad civil y de los diferentes actores interesados en presionar por avances efectivos en el modelo brasileño de regulación de las comunicaciones, lo que, lamentablemente, nunca llegó a ocurrir. Al contrario, el gobierno brasileño, además de paralizar el proceso que debería llevar a la redacción del *Libro Blanco de la Sociedad de la Información*, de acuerdo con la buena tradición europea, se embarcó, en materia de políticas de comunicación, en una operación de salvación de las empresas del sector de televisión que incluyó no sólo la aprobación, en el legislativo, de la PEC del capital extranjero, sino también de un voluminoso préstamo del BNDES a Globocabo, percibido como un escándalo en los medios comunicativos y empresariales (4) .

Una posición ambigua ante la OMC

Así, sin el prometido debate interno, sin una deseable política industrial del audiovisual que privilegiase la desconcentración del sistema, la producción regional e independiente, la diversidad cultural y, con ella, la diseminación del conocimiento y, por tanto, el incremento de la

Fundación Telefónica
Telefónica

competitividad sistémica del país en el sector (Bolaño, 2000), sin repensar adecuadamente la política de regulación del audiovisual y de las comunicaciones (Bolaño, 2002), Brasil concentró sus esfuerzos en la salvación de las empresas oligopólicas en dificultades y, en el plano internacional, propuso, el 9 de junio de 2001, un comunicado sobre el audiovisual en la OMC, con una triple finalidad: «a) promover la liberalización progresiva de este importante sector y asegurar al mismo tiempo la autonomía de los gobiernos para preservar y promover la identidad cultural y la diversidad cultural; b) contribuir a los debates sobre los mejores medios para lograr este objetivo, incluso mediante la consideración de sistemas de subvención y mecanismos de defensa comercial; y c) contribuir al aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios» (OMC, 2001).

La posición de Brasil parte de una crítica a las dos perspectivas citadas anteriormente (libre comercio y defensa de la excepción cultural): «A nuestro parecer, ninguna de esas dos posiciones es acertada. Por un lado, el argumento de la ?excepción cultural?, aparte de carecer de base en las disciplinas del AGCS, no parece tener en cuenta el hecho de que los productos y servicios culturales forman parte de una industria de clara importancia económica y comercial de la que el sector audiovisual es el segmento más dinámico, de interés por otra parte para las exportaciones de algunos países en desarrollo. Por otro lado, no puede negarse que los servicios audiovisuales desempeñan una importante función en la transmisión y difusión de ideas y valores culturales, que es un objetivo fundamental de las políticas nacionales de muchos países» (OMC, 2001).

La posición de Brasil, al contrario, es de «promover la liberalización progresiva del sector de manera que se creen en él oportunidades de acceso efectivo a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo sin afectar al margen de flexibilidad de los gobiernos para realizar sus objetivos de política cultural como lo estimen apropiado» (idem). Según el documento, la AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio y Servicios) tenía los medios para garantizar esa liberalización «sin perder la autonomía para reglamentar con el fin de promover objetivos de política cultural» (*ibídem*) (5) . Asimismo, el documento defiende la adopción de instrumentos adicionales, especialmente para la producción y distribución cinematográfica, como la posibilidad de aceptación de subsidios, enfatizando que «a este respecto, deberán tenerse debidamente en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo» (*ibídem*) (6) . Es más: «Ahora bien, además de las consideraciones económicas, tal vez las subvenciones no basten para promover y proteger determinados tipos de producción nacional en la esfera de la producción y distribución de películas cinematográficas. En este caso el mercado mundial se caracteriza en general por una estructura oligopolística, dominada por unas cuantas empresas importantes. Se plantea también la cuestión de la fijación de precios de transferencia resultante de la comercialización en el mercado dominante. Los productos audiovisuales se colocan muchas veces a precios de ?dumping? en los mercados extranjeros, ya que la mayor parte del costo de producción se ha recuperado ya en el mercado interno del país de producción. Ello crea una situación de competencia desleal que tiene por efecto el desplazamiento de la producción interna de los teatros y otros medios de suministro (televisión de red, televisión por cable, vídeo doméstico, medios electrónicos). Esta situación parecería requerir el establecimiento de mecanismos de defensa comercial apropiados (por ejemplo, disciplinas *antidumping* específicas) para el sector audiovisual» (OMC, 2001).

La propuesta, entonces, encaminada al Consejo de Comercio y Servicios (CCS) es así

Fundación Telefónica
Telefónica

formulada: «Brasil propone: (i) Que los Miembros contraigan compromisos específicos en el sector de los servicios audiovisuales teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo IV del AGCS (Participación creciente de los países en desarrollo). A este respecto, deberá prestarse especial atención a los servicios audiovisuales en los que tengan mayores posibilidades los países en desarrollo, por ejemplo (pero no exclusivamente) los servicios de televisión (…) (ii) Que, en su serie de reuniones extraordinarias, el CCS inicie un debate sobre sistemas de subvención encaminados a lograr objetivos de las políticas nacionales en materia de promoción y preservación de la identidad cultural y la diversidad cultural (…) (iii) Que, en su serie de reuniones extraordinarias, el CCS inicie un debate sobre las disposiciones en materia de defensa comercial y/o competencia (…) necesarias para abordar las prácticas comerciales desleales y/o las prácticas comerciales restrictivas en el sector» (OMC, 2001).

Sin entrar en el análisis del contenido específico, bastante simplista, de la propuesta, vale hacer notar que su propia existencia acaba generando especulaciones sobre los verdaderos intereses de Brasil en el área, visto que, del total de 144 miembros de la OMC, apenas otros dos (Suiza y, evidentemente, los EEUU, que tienen un interés declarado en la liberalización del sector) propusieron un comunicado sobre el audiovisual. La crítica que se hace a la estrategia brasileña es que viene, de hecho, al encuentro de los intereses de los EEUU, en la medida que, al reconocer la legitimidad de la OMC en el abordaje de la cuestión cultural, abre un precedente que podrá llevar, aunque aceptando la propuesta de mantener formas de subsidios y de políticas nacionales, a una liberalización todavía mayor en el futuro, constituyéndose, por tanto, en una amenaza efectiva para las políticas de defensa de las industrias culturales nacionales y de la diversidad cultural.

Por una política nacional del audiovisual

Hasta hoy, Brasil, como la mitad de los miembros de la OMC, no asumió ningún compromiso de liberalización del sector cultural en el marco de la AGCS, aunque el reciente proceso de apertura de las empresas de comunicación al capital extranjero, anteriormente citado, indique una posibilidad efectiva de oferta brasileña en ese sentido. El cronograma de la OMC para la liberalización del comercio de servicios prevé la presentación de demandas iniciales de aceptación especifica hasta el día 30 de junio de 2002 y las ofertas iniciales hasta el 31 de marzo de 2003. A medida que pasa el tiempo, mayores serán las presiones estadounidenses para que los diferentes países se comprometan con las metas específicas de liberalización. Brasil, al aceptar explícitamente y proponer (a su manera) la liberalización, será ciertamente uno de los blancos privilegiados de esas presiones, inclusive por el peso que tiene en la OMC y por el liderazgo que puede ejercer con relación a otros países de América Latina.

Además del hecho de que la propuesta brasileña puede formar parte de una estrategia más amplia, divisando las ventajas en otras áreas, al demarcar una posición diferenciada para el país en el proceso global de negociación sobre liberalización de los servicios, cabe preguntar qué actores internos pueden beneficiarse de la liberalización propuesta por Brasil para el sector audiovisual. Sabemos que la competitividad del país en el área es cuestionable, en la medida en que hoy se resume básicamente en el dominio, compartido con otras importantes empresas latinoamericanas, de un segmento del mercado de exportación de productos de ficción

Fundación Telefónica
Telefónica

televisiva ?como es el de las telenovelas? por una única empresa nacional, que controla de forma extremadamente centralizada la capacidad interna de creación. Todo el largo periodo de predominio de la Globo en el país, iniciado ya en la segunda mitad de los años 60, está caracterizado por una política de centralización de la producción que viene impidiendo el desarrollo de una efectiva competitividad sistemática para el país en el área (Bolaño y Mello, 2000).

La solución de ese problema sobrepasa las políticas de salvación mencionadas arriba y, más todavía, de una política de liberalización como la que se presume que el país irá a adoptar en el futuro próximo. Mucho más importante sería la adopción de una política industrial para el audiovisual, capaz de diseminar las capacidades (económicas, financieras y de conocimiento) de producción y difusión de contenidos locales, regionales e independientes (Bolaño, 2000), aliada a una política de inclusión digital y de universalización del acceso a los nuevos medios por parte de las más amplias capas de la población, reforzando el mercado interno en el área y contribuyendo al enriquecimiento y la diversidad cultural del país, fuentes primarias de competitividad (Bolaño y Sicsú, 2002). Una política que pocos han tenido la capacidad de explorar, dadas las características centralizadoras del sistema comercial brasileño de televisión y la promiscuidad que el modelo de regulación actual enseña en las relaciones entre intereses políticos y económicos nacionales y regionales en el sector, aunque algunos instrumentos interesantes en el sentido de la democratización de las comunicaciones están presentes en elementos específicos de ese modelo, como es el caso de la Ley del Cable o de la propia Constitución Federal de 1988 (Bolaño, 2002).

(Traducción: Glenn Postolski)

Bibliografía

BOLAÑO, C. R. S.: *Mercado Brasileiro de Televisão*, Segunda Edición revisada y ampliada. Aracaju, UFS, mimeo, 2000.

BOLAÑO, C. R. S.: *Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil: Convergência, Regionalização e Reforma*, www.eptic.com.br /publicações/livros on line, 2002.

BOLAÑO, C. R. S. y MELLO, R. O. L.: «As Tecnologias da Informação e da Comunicação e o Desenvolvimento Regional», en *Eptic On Line*, II (2), julio a agosto, www.eptic.com.br / revista, 2000.

BOLAÑO, C. R. S. y SICSÚ, A. B.: «Sociedade da Informação, Setor Produtivo e Desenvolvimento Regional», en Sicsù et al.: *Gestão da Informação na Competitividade das Organizações*. Ed. Universitária da UFPE, Recife, 2002.

BOLAÑO, C. R. S. e BRITTOS, V. C.: *A situação atual das Políticas de Comunicação no Brasil e as perspectivas em relação à entrada da TV Digital*. Versión preliminar, mimeo, 2002.

Fundación Telefónica
Telefónica

CARTA CAPITAL: *O jogo do Milhão*, Ed. 181, Año 8, 20/3/2002, San Pablo, 2002.

GETINO. O. (s/d): *Proyecto de Estudio sobre la Incidencia Económica y Social de las Industrias Culturales en los Países del MERCOSUR*. Reseña del Informe de la Etapa Preparatoria, Buenos Aires, original gentilmente cedido por el autor.

SIMIS, A.: «Situación del audiovisual brasileño en la década de los noventa», en *Revista Comunicación y Sociedad*, 33, Universidad de Guadalajara, México, 1998.

SIMIS, A.: «¿Cómo (sobre) vive el cine?», en BOLAÑO, C. R. S. y MASTRINI, G.: *Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina*, Biblos, Buenos Aires, 1999.

SIMIS, A.: «Televisão e produção independente», en *Revista Eptic On line*, II (1), enero a abril, www.eptic.com.br., 2000.

Documentos

MCT (2000). *Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil*

MERCOSUL (1996). *Protocolo de Integração Cultural*. Canela, 3/2/96.

MERCOSUL (1995). *Memorando de Entendimento*. Buenos Aires, 15/3/95.

OMC (2001). S/CSS/W/99. *Comunicación del Brasil. Servicios Audiovisuales*, 9/7/2001.

Portaria Interministerial 43. DOU, 5/3/98.

Secretaria da Receita Federal. Instrução Normativa 29, 6/3/98.

Fundación Telefónica
Telefónica