

Cine, política y Mercosur. Un balance de los comienzos de una política cinematográfica regional

Marina MOGUILLANSKY¹

RESUMEN: El Mercosur fue creado como Unión Aduanera en 1995 siguiendo una concepción neoliberal, por lo cual no desarrolló políticas relacionadas con las industrias culturales. Sin embargo, con el paso del tiempo, el contexto político se transformó llevando a un nuevo modelo de integración regional, en el cual la cuestión cultural comenzaría a obtener atención. En 2003 se constata un giro en el Mercosur en cuanto a las políticas culturales y particularmente con respecto a la industria cinematográfica que ingresa en la agenda como tema central. Se crea entonces la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales (RECAM) que comienza a discutir e y diseñar una serie de políticas muy avanzadas dirigidas a mejorar la integración de las industrias cinematográficas. Aún así este organismo encontraría obstáculos para la implementación de sus programas y algunos de los proyectos no llegan siquiera a formularse. Ello muestra una compleja articulación de intereses y actores contrapuestos en la política cinematográfica regional y, sobre todo, una dificultad para establecer el espacio regional como horizonte de las políticas públicas, indicando la persistencia del Estado Nación como marco principal.

PALABRAS CLAVE: Cine. Mercosur. Políticas culturales. RECAM.

Cinema, política e Mercosul. Um balanço do início de uma política cinematográfica regional

RESUMO: O Mercosul foi criado como uma união aduaneira em 1995 dentro de uma concepção neoliberal e, conseqüentemente, não desenvolveu políticas específicas para as indústrias culturais. Não obstante, ao longo do tempo, o contexto político mudou, conduzindo a um novo modelo da integração regional em que o assunto cultural começou a receber atenção. Em 2003 ocorreu um deslocamento evidente no MERCOSUL a respeito das políticas culturais, particularmente com respeito à indústria cinematográfica, que se transformou em centro de interesse. A região criou um organismo especial para regular a política cinematográfica e audiovisual no Mercosul (RECAM), em que iniciativas interessantes são discutidas e executadas. Contudo, as políticas enfrentam também obstáculos importantes nos termos da execução e muitos projetos não podem mesmo ser formulados. Isto mostra uma contraposição complexa de interesses dos atores sociais na política regional e além disso, uma dificuldade em estabelecer o espaço regional como um horizonte para a definição de políticas cinematográficas, assim indicando a posição persistente dos estados nacionais.

PALAVRAS CHAVE: Cine. Mercosul. Política cultural. RECAM

¹ Magister en Sociología de la Cultura. Profesora en la Universidad de Buenos Aires, Carrera de Sociología. Becaria doctoral CONICET en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín. Avenida Córdoba 3751 2C, Ciudad de Buenos Aires (1188), Argentina. E-mail: mmoguillansky@gmail.com

Cinema, politics and Mercosul. The beginning of a regional cinematographic policy in balance

ABSTRACT: MERCOSUR was created as a customs union in 1995 within a neoliberal conception and, consequently, did not develop specific policies related to cultural industries. Nevertheless, over time the political context changed, leading to a new model of regional integration in which the cultural question got attention. In 2003 there was an evident shift in MERCOSUR regarding cultural policies, particularly with respect to the cinematographic industry, which became a real issue. The region created a special board to manage cinematographic and audiovisual issues from MERCOSUR (RECAM), where some interesting initiatives are discussed and implemented. Meanwhile, these policies also face important obstacles in terms of implementation and many projects cannot even be formulated. This shows a complex articulation of interests and actors in regional politics and moreover, a difficulty in establishing the regional space as a horizon for the definition of cinematographic policies, thus indicating the persistently strong position of National States.

KEYWORDS: Cinema. Mercosur. Cultural policies. RECAM.

Introducción

El espacio de la integración regional no pareciera haber logrado grandes correlatos a nivel de las pantallas cinematográficas. En otros trabajos se han analizado los condicionamientos de la estructura del mercado cinematográfico mundial que explican esas limitaciones. En este artículo indagaremos la formulación de políticas públicas a nivel regional en el Mercosur para el sector cinematográfico: ¿Qué avances se han realizado en la construcción de una política cinematográfica común? ¿En qué medida se han fomentado el intercambio, la colaboración y los emprendimientos conjuntos en el sector? ¿Qué obstáculos se enfrentan al desarrollar políticas culturales para la cinematografía de la región?

La política cinematográfica en el marco de los procesos de integración regional enfrenta una tensión entre los intereses económicos de la promoción de la integración en el sector, por un lado, y el resguardo de la diversidad cultural, por el otro. La Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercosur constituyen tres modelos diferentes de tratamiento de las industrias audiovisuales. Según el análisis de Galperín (1999), la forma en que los tratados de integración regional lidian con la industria audiovisual, y los resultados que obtienen, se ven condicionados por tres factores: la estructura industrial de cada país, las políticas

domésticas sobre el sector y las distancias culturales existentes. El autor considera que el Mercosur contaría con óptimas posibilidades de desarrollar una política regional dirigida a las industrias culturales, debido a la cercanía cultural, pero que habría carecido al menos hasta el momento de la voluntad política para hacerlo. Sin embargo, diversos analistas han mostrado que existen diferencias culturales importantes entre los países del Mercosur (GRIMSON, 2007). Además, otro obstáculo lo constituye la matriz latinoamericana de políticas culturales tradicionales centradas en el patrimonio histórico y artístico, despreocupadas por el desarrollo de las industrias culturales y los medios masivos de comunicación (MONETA, 1999).

En este artículo analizamos los comienzos de la política cinematográfica en el Mercosur como un giro en las políticas culturales de la región hacia el año 2003, cuando el cine logra institucionalizar un espacio de discusión y formulación de proyectos para el sector: la creación de la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas del Mercosur (RECAM). Luego presentamos los principales debates y programas que se implementaron desde este organismo, así como las dificultades que se hallaron en el desarrollo de las políticas de integración. Finalmente, analizamos las omisiones de la política cinematográfica de la región, explorando la red de intereses e imaginarios contrapuestos que imposibilita ciertos avances en la integración.

La política cinematográfica en el Mercosur

Mucho tiempo antes de que se creara el Mercosur hubo diversos intentos de generar una mayor comunicación e intercambio entre las fragmentadas industrias cinematográficas de América Latina. Pero estas iniciativas se desarrollaron entre grupos de países que no incluían juntos a Brasil y Argentina, ya que se privilegió el aspecto idiomático para configurar el mapa de la integración: “[...] la incompatibilidad idiomática dificultó la existencia de proyectos de intercambio con el Brasil, a lo que se sumó la relativa autosuficiencia del mercado de ese país para financiar productos originados en su propia industria” (GETINO, 2006, p.2). Se trataba de proyectos de colaboración e instancias de intercambio entre países de habla hispana, particularmente Argentina, Cuba, México y España².

² Algunos ejemplos son el I Congreso de la Cinematografía Hispanoamericana realizado en 1931, el Primer Certamen Cinematográfico Hispanoamericano en el año 1948 y la Unión Cinematográfica

El Mercosur entonces sienta casi por primera vez a Brasil y Argentina en una mesa de negociación para establecer lazos de cooperación en el terreno cinematográfico. Durante la primera década de existencia del bloque regional, el tratamiento de la industria del cine estuvo incluido en las disposiciones generales para la cultura o bien para las industrias culturales. Sin embargo, fueron surgiendo algunos espacios de interacción como la Asociación de Productores Audiovisuales del Mercosur (APAM) en el año 2000, los festivales cinematográficos como el Florianópolis Audiovisual del Mercosur (FAM) y otros foros en los que comenzaron a plantearse políticas para el sector. Luego, el cine lograría conformar un espacio específico para dotarse de políticas sectoriales, a partir de la combinación de una serie de factores: por un lado, la recuperación ya sostenida de las industrias cinematográficas en Brasil y Argentina, con sendos reconocimientos en festivales internacionales; por otro lado, la importancia que cobró la industria audiovisual en la política externa del gobierno de Lula da Silva. La creación en Brasil en el año 2003 de un organismo estatal para la política cinematográfica, la Agencia Nacional do Cinema (ANCINE) brindó un nuevo impulso para la cooperación regional.

La creación de un organismo específico: la RECAM

La Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas (RECAM) fue creada a fines del año 2003 con el objetivo de constituir un espacio para la promoción de la producción y distribución de bienes, servicios y personal en la industria cinematográfica de la región. Es un órgano de consulta conformado por las máximas autoridades cinematográficas de los países del Mercosur –miembros plenos y asociados–, con una presidencia temporaria y rotativa entre miembros plenos. Cuenta con una Secretaría Técnica que coordina las reuniones y realiza el seguimiento de los temas de trabajo y, desde septiembre de 2004, con el Observatorio del Mercosur Audiovisual³ que se ocupa de producir, recopilar y sistematizar datos sobre las industrias audiovisuales en la región.

Hispanoamericana, el Convenio Hispano-Argentino de Relaciones Cinematográficas de 1969 y el Convenio de Cooperación Cultural entre Argentina y España firmado en 1971.

³ Entre el 2004 y el 2007, el OMA contó con cierta entidad propia: dirigido por Octavio Getino, el Observatorio emprendió una serie de estudios muy valiosos que constituyen las únicas fuentes de datos sistematizados sobre las industrias audiovisuales de los países del Mercosur. A fines del año 2007, tras la renuncia de su director, el OMA fue absorbido por la estructura de la RECAM y se suspendieron la mayor

La actividad central de la RECAM es el debate y desarrollo de propuestas para el mejoramiento de la integración de las industrias cinematográficas de la región. Los ejes de las políticas en discusión debían basarse en la reciprocidad, la complementariedad y la solidaridad. Los temas sustantivos de análisis de las reuniones incluyeron la reducción de asimetrías, el acceso a los mercados nacionales, la libre circulación intra-Mercosur, la creación de una cuota de pantalla regional y la formación de públicos. Aunque no todos ellos llegaron a plasmarse en proyectos concretos, formaron parte de la agenda de discusión y de los programas anuales de trabajo elaborados por el organismo.

En cuanto a las iniciativas concretas, se desplegaron diversas líneas de trabajo que en su mayoría se encuentran aún en la etapa de realización de estudios preliminares. Uno de los problemas centrales planteado por los distintos actores reunidos en la RECAM es la dificultad para la circulación de las obras cinematográficas entre los países del Mercosur. Al respecto, se emprendió un estudio de los obstáculos a la circulación, se intentó la implementación del Sello Mercosur Cultural (todavía en fase de incorporación a las legislaciones nacionales) y se creó, en el año 2006, el Certificado de Obra Cinematográfica del Mercosur⁴. Aún así, según los distribuidores siguen existiendo trabas burocráticas porque las disposiciones no llegan o no son reconocidas por las Aduanas correspondientes. Esto es particularmente problemático en la Aduana de la Argentina, que tiene la legislación más proteccionista al respecto⁵.

Otro problema detectado para la integración cinematográfica es la existencia de situaciones muy dispares en cuanto a las instituciones y leyes que en cada país regulan el sector. Argentina y Brasil cuentan con organismos específicos (INCAA y ANCINE, respectivamente) y con leyes de regulación y fomento de la industria cinematográfica (Ley n° 24.377 en Argentina, y Ley del Audiovisual en Brasil). Paraguay y Uruguay, en cambio, no contaban al inicio de las actividades de la RECAM con instituciones ni legislación específicas. Por este motivo, se promovió la generación de leyes del cine en Paraguay y Uruguay. En el caso de Uruguay, se aprobó recientemente una Ley de Cine⁶ dando lugar a la creación del Instituto Cinematográfico y Audiovisual (ICAU) que

parte de las actividades de investigación previstas. Luego fue colocado bajo la supervisión de ANCINE, Brasil, pero no llegó a retomar la actividad.

⁴ Mercosur/GMC/Res. N°27/06.

⁵ Los días 16 y 17 de marzo de 2010 se llevó a cabo una reunión técnica entre las Aduanas de los países del Mercosur para estudiar posibles soluciones a las trabas existentes para la circulación de bienes culturales.

⁶ Es la Ley n° 18.284 aprobada el 16 de mayo de 2008.

permitirá a este país tener fondos propios para la producción. En el caso de Paraguay, está en discusión la elaboración de una legislación específica y la falta de este instrumento genera dificultades para el funcionamiento regional.

Asimismo, la RECAM fomentó la realización de Festivales de cine del Mercosur, Encuentros de Productores y Seminarios de discusión de distinto tipo para incrementar las instancias de intercambio y conocimiento mutuo entre los actores de la industria. Los proyectos más importantes, destacados por la RECAM como sus mayores logros, fueron el acuerdo de co-distribución entre Brasil y Argentina, la creación de un Foro de Competitividad para el sector cinematográfico y el inicio de relaciones de cooperación con la Unión Europea. A continuación analizamos en detalle estas políticas.

a) El acuerdo de co-distribución entre Argentina y Brasil

Con base en un diagnóstico que señalaba la baja circulación del cine de los países del Mercosur en sus respectivos Mercados producida por “las distorsiones existentes en el mercado cinematográfico y audiovisual mundial” (RECAM, 2004), se planificó una política para fomentar la circulación de cine mercosureño no nacional en las pantallas de los países de la región. Para comenzar, se eligió a Brasil y Argentina por tratarse de los mayores productores y, a la vez, de los mercados más importantes. Se partía de la idea de que había una demanda insatisfecha de cine latinoamericano que podía explotarse e incrementarse a través de políticas públicas que la suplieran.

En 2003 se concretó la firma de un acuerdo de co-distribución de películas entre Argentina y Brasil, con el objetivo de fomentar a través de apoyo financiero e institucional los proyectos de distribución películas brasileñas en el mercado de salas de exhibición de la Argentina y de películas argentinas en Brasil. El subsidio se destinaría a cubrir parte de los costos de copiado, subtulado y traslado de las copias, y parte de los costos de promoción y publicidad. El apoyo institucional consistía en que los organismos rectores del cine en cada país intervendrían enviando un listado de posibles películas a ser distribuidas en el mercado vecino. Asimismo, se permitía de manera provisoria el ingreso de copias positivas –contra lo establecido por la legislación nacional– pero no se resolvía de manera concluyente el problema de la circulación de las copias entre países del Mercosur. El Acuerdo comenzó a implementarse en el año 2004, generando un aumento considerable de los estrenos cruzados en ambos países. El

siguiente cuadro muestra las ocho películas brasileñas que fueron seleccionadas en ese primer concurso.

Tabla 1 - Películas brasileñas seleccionadas en el 1º concurso del Acuerdo de Co-Distribución para la Argentina (2004)

Año de estreno	Título	Distribuidora	Espectadores	Recaudación (US\$)
2004	<i>Madame Satã</i>	Artkino	20.330	26.656,59
2004	<i>Dos perdidos en la noche</i>	Americine	250	348,00
2004	<i>El camino de las nubes</i>	Disney	9.207	16.653,49
2004	<i>Separaciones</i>	Primer Plano	3273	16.849,96
2005	<i>Amarelo Manga</i>	Artkino	828	1.435,43
2005	<i>Cristina quiere casarse</i>	Forever Films	467	542,50
-	<i>El casamiento de Luisa</i>	Forever Films	-	-
-	<i>Dios es brasileño</i>	Columbia	-	-

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMA, INCAA, periódicos nacionales y entrevistas a distribuidores.

La implementación del convenio en la Argentina presentó varios problemas que se potenciaron entre sí y socavaron los resultados positivos que se podrían haber obtenido⁷. En primer lugar, existieron trabas para el ingreso de las copias de las películas brasileñas a la Argentina, ya que este país tiene una legislación que protege a los laboratorios locales prohibiendo la importación de copias positivas de filmes. El convenio de co-distribución establecía un marco de excepción por el cual quedaba autorizado el copiado y subtulado de las películas en Brasil o Argentina de manera indistinta⁸. Sin embargo, estas directivas no llegaron a la Aduana argentina donde varias películas quedaron demoradas –situación que se reitera habitualmente, según relatan los distribuidores. Esta dificultad se vio agravada porque la mayoría de las películas brasileñas habían sido previamente vendidas a HBO-Olé, un canal *premium* de cine de la televisión de cable, lo cual imponía tiempos más cortos para realizar el estreno de los títulos en salas. Finalmente, una tercera complicación fue que el INCAA demoró en dar a conocer los resultados y concretar el pago de los subsidios. En el caso de *Madame*

⁷ De las ocho películas seleccionadas, dos no pudieron ser estrenadas (*O casamento de Louise*, dirigida por Betse de Paula y *Deus é brasileiro*, de Carlos Diegues).

⁸ “Autorízase a realizar el copiado y subtulado de los títulos brasileiros que resulten ganadores del concurso correspondiente al Acuerdo citado, indistintamente en Brasil o Argentina, en el marco de excepción de este acuerdo” (Art. °10, Bases del Concurso, INCAA).

Satâ hicieron eclosión los tres problemas con un resultado desastroso: su llegada a la Argentina se demoró por los tiempos del concurso y las dificultades en la Aduana, y cuando finalmente estuvo por concretarse el estreno en salas el film fue exhibido por la televisión de cable, razón por la cual las salas más importantes no le dieron espacio. Las restantes cinco películas estrenadas a través del convenio obtuvieron resultados muy poco satisfactorios en la taquilla, pero según los distribuidores el subsidio compensó las pérdidas.

Ya para el segundo concurso, en el año 2005, la situación fue más compleja. La mayoría de los distribuidores independientes –a quienes iba dirigido– decidió no presentarse debido a los inconvenientes que habían padecido anteriormente. Una de las distribuidoras que sí se presentó fue Americine, una distribuidora especializada en cine iberoamericano que posee una filial en Brasil, por lo cual encuentra mayores facilidades para traer películas desde allí. Sin embargo, ni siquiera su posición en el campo le permitió beneficiarse con el programa. Los problemas de implementación fueron más graves, el INCAA no garantizaba el pago de los subsidios y por ello el distribuidor decidió no estrenar una de las películas que había sido seleccionada:

[...] no pagaron nada, dijeron “ustedes estrenen la película que nosotros se las pagamos después”. Como yo estoy comprometido con Brasil, porque tenemos oficina comercial allá, porque soy reconocido internacionalmente, y por todas esas cosas apostamos por estrenar la primera y después la segunda. Estrené la primera allá por noviembre de 2006... hasta el día de hoy no cobré nada... así que a la segunda no la traje⁹.

En esa segunda edición del concurso, las cuestiones que no habían sido resueltas –el problema de las copias, los plazos de pagos, la venta de las películas a la televisión– se agravaron. Se llegó a tal situación de conflicto entre los distribuidores independientes y las autoridades del INCAA, que se decidió suspender la implementación del acuerdo en la Argentina. Los distribuidores consultados decidieron no participar más de estas instancias:

Visto que, por un lado, la parte diplomática no tiene ninguna intención de apoyar nada de esto, y que políticamente en Argentina tampoco hay intenciones de apoyar nada de esto, yo me salí del convenio y no quiero saber más nada con el convenio, con ninguna semana y cosas por el estilo. No me gusta que me usen¹⁰.

⁹ Entrevista distribuidor independiente, 10-2008.

¹⁰ Entrevista distribuidor independiente, 9-2008.

Un problema adicional que condicionó y limitó toda la experiencia del convenio de co-distribución fue la ausencia en Argentina de un circuito de salas comerciales de exhibición de cine de arte. Esta quizás sea una de las claves que permita explicar por qué el acuerdo funcionó exitosamente en Brasil, donde ANCINE efectivizó tres ediciones del concurso para la distribución de películas argentinas. En ese país existe un circuito muy importante de salas comerciales dedicadas al cine de arte y ensayo: Brasil cuenta con alrededor de 160 salas de cine-arte que representan el 8 % del total, distribuidas en los estados aunque con mayor concentración en San Pablo y Río de Janeiro¹¹.

b) El Foro de Competitividad del Cine

Los Foros se crean en el ámbito del Programa de Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR creado por el Consejo Mercado Común (CMC), para aprovechar las ventajas comparativas de los países miembros y para mejorar la competitividad global. En el año 2007 se creó el Foro de Competitividad del Sector Cinematográfico¹² –el segundo de su tipo en el Mercosur– y en el año 2008 se realizó la primera reunión. Participan de él representantes de los gobiernos respectivos, del sector productivo, de la comercialización (distribución y exhibición) y de los sindicatos de profesionales y técnicos. Los objetivos previstos para la actividad del Foro abarcan la problemática de la producción, distribución, exhibición e infraestructura. Los resultados y avances del Foro, por su reciente creación, no han podido ser evaluados aún.

Foro de Competitividad del Cine del Mercosur	
Sector	Objetivos
Producción	<ul style="list-style-type: none"> → Fortalecer la asociación y complementación de largo plazo entre las empresas productoras de los países de la región para incrementar las coproducciones regionales; → Estimular el intercambio de experiencias de producción con el objetivo de reducir costos, reforzar la calidad técnica y artística, y ampliar el mercado para los profesionales del sector.
Distribución	<ul style="list-style-type: none"> → Promover la asociación de los distribuidores independientes, desarrollando mecanismos de complementación e intercambios para la codistribución de películas nacionales y de las coproducciones regionales. → Promover la formación de consorcios regionales de distribución que amplíen la capacidad de actuación internacional

¹¹ Datos de Filmes B 2005.

¹² Mercosur/GMC/Res n° 14/07.

	<p>de las distribuidoras de la región.</p> <p>→ Generar acciones para la promoción comercial conjunta en el exterior.</p>
Exhibición	<p>→ Impulsar la asociación de las empresas y cadenas de exhibición cinematográficas nacionales de la región, facilitándoles el acceso a los diversos mercados nacionales;</p> <p>→ Ampliar el parque exhibidor cinematográfico de los diversos países del bloque;</p> <p>→ Generar lazos entre distribuidores independientes y exhibidores del MERCOSUR;</p> <p>→ Generar mecanismos que incentiven a las emisoras y programadoras de televisión abierta y por suscripción de la región, a difundir obras cinematográficas y audiovisuales del MERCOSUR.</p>
Infraestructura	<p>→ Proyectar a escala regional a los diversos proveedores de infraestructura y de servicios cinematográficos y audiovisuales de la región para toda la cadena de valor;</p> <p>→ Identificar medidas que faciliten la circulación de obras en proceso;</p> <p>→ Integrar las nuevas tecnologías digitales a los procesos de producción, distribución y exhibición cinematográfica en la región.</p>

Fuente: Mercosur/X RECAM (2007).

Hasta el momento, se hicieron algunos encuentros en el marco del Foro de Competitividad pero no se ha avanzado mucho en su implementación: no se ha resuelto si el Foro funcionará en forma autónoma y algunos países aún no conformaron los Foros a nivel nacional (Paraguay). Según distintas autoridades consultadas, la naturaleza de los Foros de Competitividad del Mercosur implica seguir los pasos formales burocráticos dispuestos por el bloque regional, lo cual ralentiza y dificulta su funcionamiento. Por este motivo, se ha preferido avanzar a través de los canales de la cooperación con la Unión Europea, que resulta un mecanismo más ágil de articulación.

c) La Cooperación con la Unión Europea

Tras varios años de difíciles negociaciones, la RECAM logró articular los intereses del Mercosur y de la Unión Europea en un proyecto conjunto de cooperación interregional, lo que resulta muy novedoso, ya que “la cooperación internacional

siempre se ha realizado entre Estados” (BAYARDO, 2004). A comienzos del 2007 se firmó el Documento Estratégico Regional 2007-2013 de Cooperación Unión Europea-Mercosur que establecía las metas comunes para el mediano plazo, en el cual se incluyeron cuestiones vinculadas con la industria cinematográfica. En el marco del mismo, se formuló el Proyecto de Apoyo al Sector Cinematográfico y Audiovisual donde se establece que la Unión Europea brindará 1,5 millones de Euros para distintas líneas de acción con el objetivo de fortalecer al sector en el Mercosur.

La cooperación con la Unión Europea puede ser significativa –aunque el monto de recursos destinados a la misma no lo sea– en cuanto a la transferencia de experiencias hacia el Mercosur. La Unión Europea ha tenido una política regional muy activa en el sector audiovisual: se desarrollaron programas de financiamiento para la producción y sobre todo la coproducción (*Eurimages*), políticas de distribución regional (MEDIA), directivas para la cuota de pantalla cinematográfica y televisiva (*Televisión sin fronteras*), un observatorio audiovisual y ayudas para la formación de profesionales en el sector. La mayoría de estos programas se inició en los primeros años de la década de 1990, por lo que tienen ya cierta experiencia acumulada y se cuenta además con evaluaciones sustantivas de los resultados obtenidos por dichas políticas.

En junio del 2009 comenzó a funcionar el Programa Mercosur Audiovisual, que pone finalmente en marcha la cooperación interregional, y que para la RECAM significa una inyección importantísima de fondos y asistencia técnica. En el marco de este programa se organizó un Taller de Cinematecas del Mercosur (realizado en marzo de 2010), y se está estudiando el lanzamiento de una Red de Salas del Mercosur, equipadas con tecnología digital, para la exhibición de la producción cinematográfica de la región. Asimismo, se espera que la cooperación técnica de la Unión Europea permita resolver el impasse en que se encuentra el Observatorio del Mercosur Audiovisual, dada la amplia experiencia en producción y sistematización de datos que muestra el Observatorio Audiovisual Europeo.

Los silencios de la política cinematográfica

Hasta aquí, hemos evaluado la política cinematográfica desarrollada regionalmente en el Mercosur a partir de los resultados y los límites de los programas implementados, como fue el caso del Acuerdo de Co-Distribución entre Brasil y Argentina. Pero podemos avanzar un paso más explorando qué iniciativas y políticas se

han visto frustradas durante estos años. Teniendo en cuenta una serie de debates y propuestas que se desarrollaron en el marco de la RECAM y que no pudieron plasmarse en políticas públicas analizamos la configuración de intereses contrapuestos en el campo cinematográfico que impide el avance de esos proyectos. Dos casos emblemáticos de propuestas que no se plasmaron en proyectos nos permitirán explorar los obstáculos que encuentra el desarrollo de políticas culturales en el Mercosur: la cuota de pantalla regional y los fondos cooperativos para la producción cinematográfica.

La cuota de pantalla regional

En Brasil y Argentina rigen cuotas de pantalla para la producción nacional que no incluyen a las películas de los otros países del Mercosur. La RECAM, en su tercera reunión realizada en Brasilia en septiembre de 2004, acordó impulsar la implementación de una cuota de pantalla regional, pero este proyecto no pudo concretarse hasta el momento, ni hay perspectivas de que se avance en el corto plazo, debido a que enfrenta la oposición de algunos actores de la industria cinematográfica. Algunos actores se oponen a la cuota de pantalla en general, sea para la producción nacional o regional, y ven con malos ojos cualquier incremento de la regulación de la exhibición. Los empresarios de la distribución y de la exhibición consideran que las intervenciones del Estado en este terreno son perniciosas y autoritarias:

Yo no soy muy creyente en la cuota de pantalla. Yo estoy de acuerdo con que al cine hay que protegerlo, pero lo que pasa es que lo que no se le puede imponer al público lo que tiene o lo que debe dejar de ver¹³.

Así, según los distribuidores la cuota de pantalla no resuelve el problema de fondo que es la falta de interés por parte de los espectadores en la producción del Mercosur y la propia producción nacional. Los empresarios de la exhibición son también fuertes opositores a las políticas de regulación del sector, con los mismos argumentos que emplean los distribuidores, centrados en el imperio de las preferencias del público. El gerente comercial de *Village Cines* publicó una solicitada indicando:

El INCAA obliga a estrenar determinada cantidad de películas nacionales y a mantenerlas en cartel. Deja de ser una libre elección cuáles películas estrenamos en nuestras salas y en qué momento podemos reemplazarlas por otras de mayor atractivo para el público. Consideramos que la medida es totalmente incorrecta. (VALENZUELA, 2004).

¹³ Entrevista distribuidor independiente, Argentina.

Buena parte de la crítica cinematográfica manifestó sus reparos frente a la reglamentación de la cuota de pantalla. La mayoría de los cuestionamientos seguía la línea argumental de distribuidores y exhibidores, centrada en la libertad de elección del espectador y de los empresarios. Un sector minoritario apoyó la cuota de pantalla pero advirtió que la protección exclusivamente dirigida al cine argentino no resguardaría la diversidad de las pantallas. Los críticos de *El Amante* y otros independientes señalaron sus reparos no tanto por la cuota de pantalla en sí misma, sino por su diseño que restaba espacios a otros cines.

La oposición a la cuota de pantalla es fuerte en los distribuidores y exhibidores aún cuando se trate solamente de proteger a la producción nacional, pero cuenta con un apoyo muy decidido por parte de las asociaciones de directores¹⁴ y productores argentinos de cine¹⁵, del Sindicato de la Industria del Cine (SICA) y de las autoridades del INCAA. En cambio, cuando se introduce la posibilidad de que esta cuota contemple también a la producción de otros países del Mercosur, no hay apoyos relevantes de ningún sector del campo cinematográfico¹⁶. Es por este motivo que la ronda de consultas abierta por la RECAM entre los países miembro para estudiar la implementación de una cuota de pantalla regional no registró avances. Desde el propio discurso estatal no aparece como horizonte posible la ampliación de las políticas culturales al espacio del Mercosur:

A la política cultural del Estado argentino le compete el cine argentino. A la política cultural del Estado francés le compete el cine francés. A mí el Estado argentino me paga para defender el cine argentino¹⁷.

Para otros actores del campo cinematográfico, aunque no tengan específicamente intereses opuestos a una cuota de pantalla regional, les parece de todos modos muy improbable que una medida de ese carácter se consensúe.

¹⁴ Como la Asociación Argentina de Directores de Cine (AADC), la Directores Argentinos Cinematográficos (DAC) o Directores Independientes de Cine (DIC) o Proyecto de Cine Independiente (PIC).

¹⁵ Asociación General de Productores Cinematográficos de la Argentina (AGPCA) y Federación Argentina de Productores Cinematográficos y Audiovisuales (FAPCA).

¹⁶ En este plano, los directores y productores de cine despliegan en general un discurso nacionalista que reclama la atención exclusiva por parte del Estado: “La función y la razón de ser del INCAA es fomentar y proteger al cine argentino. Es importante recordarlo, ya que la reglamentación tuvo objeciones de quienes alegaron que conspira contra la exhibición de cualquier tipo de producción que no sea la hollywoodense.” (CAMPANELLA; VERA, 2004, p.6)

¹⁷ Entrevista a Jorge Coscia (2004).

En el imaginario de los actores del campo cinematográfico –tanto los empresarios como los funcionarios– la protección del cine nacional por parte del Estado es una posibilidad que, si bien es cuestionada por algunos, en diversos grados según los intereses en juego, fue finalmente aceptada. La inclusión del cine regional en esos dispositivos de protección, en cambio, no aparece en el horizonte discursivo o bien es una alternativa descartada de plano por imposible o absurda. Resulta llamativo a más de diez años de existencia del Mercosur que el discurso público de los funcionarios del Estado –directivos del INCAA, por ejemplo– no lo haya incorporado como espacio relevante para la definición de la política cultural.

Fondos regionales de financiamiento

Aunque desde sus inicios la RECAM se planteó la misión de enfrentar las enormes asimetrías existentes entre las industrias cinematográficas de los países del Mercosur, los proyectos concretos con ese objetivo prácticamente no han tenido desarrollo y no pudieron tampoco instalarse como problemas. Los países más pequeños, Uruguay y Paraguay, presentaron algunas propuestas para superar su endémica carencia de fondos para desarrollar una industria cinematográfica¹⁸. Se trataba de preocupaciones de larga data que tienen antecedentes casi desde los inicios del Mercosur. Paraguay, por ejemplo, había propuesto en las reuniones del Parlamento Cultural del Mercosur la creación de un Banco de Proyectos Culturales con líneas de crédito abiertas a los productores de la región. Más adelante, en distintas reuniones de la RECAM, ambos países plantearon su situación solicitando mayor acceso a los fondos de Brasil y Argentina. Un ejemplo fue la intervención de Uruguay en la VII Reunión ordinaria:

Debemos explorar conjuntamente la posibilidad de articular mecanismos de apertura...No pretendemos que los instrumentos de cada país se coloquen por entero a disposición de los demás, si entendemos que deben existir medidas reales y apertura de espacios por ejemplo en la instrumentación de estímulos a las coproducciones intra zona (MERCOSUR/RECAM, 2006).

¹⁸ Como ejemplo, ya en 1998 Paraguay propuso en las reuniones del Parlamento Cultural del Mercosur la creación de un Banco de Proyectos Culturales con líneas de crédito abiertas a los productores de la región. En distintas reuniones de la RECAM, ambos países plantearon su situación solicitando mayor acceso a los fondos de Brasil y Argentina. Un ejemplo fue la intervención de Uruguay en la VII Reunión ordinaria: “Debemos explorar conjuntamente la posibilidad de articular mecanismos de apertura...No pretendemos que los instrumentos de cada país se coloquen por entero a disposición de los demás, si entendemos que deben existir medidas reales y apertura de espacios por ejemplo en la instrumentación de estímulos a las coproducciones intra zona” (MERCOSUR/RECAM, 2006).

Las propuestas giraban en torno a la idea de constituir fondos regionales para el financiamiento de la producción cinematográfica y fomentar las coproducciones, vía casi excluyente para la industria cinematográfica de los países pequeños. Teniendo en cuenta que las inversiones estatales de Brasil y Argentina representan el 99 % de los fondos de la región, sería factible pensar en mecanismos de inversiones cruzadas para ayudar a desarrollar las industrias de los países vecinos. Pero estas iniciativas más ambiciosas no llegaron a instalarse siquiera en la agenda de discusión de la RECAM: el acceso a financiamiento conjunto por parte de los países más pequeños fue tratado únicamente a través de la alternativa de los acuerdos de coproducción. Al respecto, durante los años 2005 y 2006 se exploró la posibilidad de desarrollar un Acuerdo de Coproducción Cinematográfico del Mercosur, pero no prosperó. De todos modos, existen algunas perspectivas de que la cuestión de las asimetrías intrarregionales y el acceso a los recursos de financiamiento entre en la agenda de la RECAM próximamente. La puesta en vigencia del Convenio de Cooperación con la Unión Europea podría ser una ocasión para ello, pero es necesario recordar que este programa no permite utilizar financiamiento para subsidios a la producción.

¿Dónde se definen las políticas cinematográficas?

Las políticas culturales de nivel regional han tenido poco desarrollo en el Mercosur. Si bien en años recientes se desplegaron algunas iniciativas de políticas dirigidas al sector audiovisual, es poco lo que se consiguió implementar más allá de la retórica de las declaraciones, convenios y acuerdos. Entre las disposiciones normativas del Mercosur para la integración cultural y las operaciones culturales que efectivamente se producen entre los países de la región se generan disonancias (como vimos con respecto a la circulación de copias y las aduanas) y conflictos de intereses (por ejemplo, sobre la cuota de pantalla regional). Las políticas culturales diseñadas, por otra parte, no enfrentan las asimetrías existentes entre los países de la región ni los graves problemas que presentan los circuitos de distribución y exhibición de cine. En definitiva, las cuestiones más espinosas como “[...] la concentración de la industria, la diversidad de contenidos y la creciente estratificación social del acceso a los bienes culturales” (GALPERÍN, 1999, p.58) permanecen desatendidas; aunque debemos reconocer que en este último punto, los silencios de las políticas culturales son generalizados y se verifican también en bloques mucho más desarrollados, y con mayores recursos, como la Unión

Europea. En este sentido, resulta aún necesario un avance significativo en el plano de las políticas culturales que se centre en

[...] el eje de la diversidad cultural y la justicia social, no sólo como un instrumento necesario para poner freno a las mega corporaciones que las dificultan, sino como trabajo creativo sobre los sentidos, que posibilite imaginar y construir mundos pluralistas (BAYARDO, 2008, p.12).

En el Mercosur, la definición de la política cinematográfica sigue siendo patrimonio prácticamente exclusivo de los Estados nacionales. Las decisiones más relevantes, que tocan cuestiones tales como la regulación general del sector, el financiamiento de la producción, la cuota de pantalla en la exhibición y las políticas de formación de públicos, son tomadas por cada Estado nacional atendiendo a su industria cinematográfica. La inversión pública en el sector es administrada por cada país con un horizonte que se limita a sus fronteras: hasta el momento no existen fondos regionales para el sustento de políticas cinematográficas. Tampoco se ha elaborado una normativa regional que regule o intervenga de alguna manera en las industrias y mercados cinematográficos.

En síntesis, aunque existieron iniciativas y voluntades políticas para desarrollar la integración en el área cinematográfica, estas se encontraron con una serie de dificultades. En primer lugar, el propio esquema del Mercosur, sesgado hacia los fines comerciales y basado en un modelo intergubernamental que no contempla grandes concesiones en materia de soberanía. En segundo lugar, la escasa importancia que ha tenido la cultura para los Estados latinoamericanos y la matriz tradicional de sus políticas culturales hizo que tendieran a centrarse en la gestión de eventos y en la protección de las artes y el folklore. En tercer lugar, la existencia de enormes asimetrías entre los países que conforman el Mercosur en cuanto a los tamaños de sus industrias y mercados cinematográficos, así como en cuanto a sus legislaciones, instituciones y políticas públicas dirigidas al sector.

Finalmente, el obstáculo central –que además sustenta en parte a los anteriores– es la dificultad para instalar el espacio regional como horizonte en la definición de políticas públicas. Como señalaron trabajos anteriores, “[...] incluso entre quienes tienen una visión muy positiva de la integración regional, los intereses y sentimientos nacionales predominan sobre los regionales” (GRIMSON, 2007, p.585). La nación sigue siendo, con mucho, el destinatario natural de la acción estatal para el imaginario de los funcionarios y de los actores privados del campo cinematográfico. En ese sentido,

resulta sintomático el diseño del acuerdo de co-distribución entre Brasil y Argentina. Los Estados dispusieron un marco de fomento para el cine del país vecino sólo en tanto y en cuanto la reciprocidad les asegurara beneficios para su propia industria cinematográfica. La ayuda al cine de la región pudo ser procesada debido a que era un instrumento indirecto para obtener mayores mercados para la propia producción.

Bibliografía

BAYARDO, Rubens. **Regionalización e integración cultural en el Mercosur**. 1999. Disponible en: < www.naya.org.ar >. Acceso en: 01 oct.2008.

_____. Consideraciones para la cooperación euroamericana en investigación cultural desde una perspectiva latinoamericana. **Pensar Iberoamérica**: revista de cultura, Buenos Aires, n.7, sep./dic., 2004 Disponible en: <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric07a06.htm>. Acceso en: 01 oct.2008.

_____. ¿Hacia dónde van las políticas públicas culturales? In: SIMPOSIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURALES EN IBEROAMÉRICA, 1., 2008, Córdoba. **Anais...** Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2008.

CAMPANELLA, Juan José; VERA, Juan. La víctima de la ley del más fuerte. **La Nación**, Buenos Aires, p.6, 06 agosto 2004.

COSCIA, Jorge. Entrevista. **El Amante**, Buenos Aires, n.149, sep. 2004.

GALPERIN, Hernán. Cultural Industries policy in regional trade agreements: the case of NAFTA, the E.U. and MERCOSUR. **Media Culture & Society**, London, n.5, p.1-68, Sept. 1999.

GETINO, Octavio. **Negociación e integración en el sector cinematográfico y audiovisual en los países del Mercosur**: antecedentes y experiencias. 2006. Disponible en: < www.recam.org >. Acceso en: 5 oct. 2008.

GRIMSON, Alejandro. **Pasiones nacionales**: política y cultura en Brasil y Argentina, Buenos Aires: EDHASA. 2007.

MERCOSUR/X RECAM/DI N. 01/07. **Proyecto para la creación del foro de competitividad del sector cinematográfico y audiovisual del MERCOSUR**. 2007. Disponible en: http://www.recam.org/_files/documents/foro_competitividad_proyecto.pdf. Acceso en: 5 oct. 2008.

MERCOSUR/RECAM/Acta nº01/06. **VII Reunion Ordinaria de la Reunion Especializada de Autoridades Cinematograficas y Audiovisuales de Mercosur y Países Asociados**. 2006. Disponible en:
http://www.recam.org/files/documents/acta_vii_reunionordinariarecam.pdf. Acceso en: 5 oct. 2008.

MONETA, Carlos; GARCÍA CANCLINI, Néstor. (Coord.). **Las industrias culturales en la integración latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

VALENZUELA, Sebastián: Desde la exhibición. **Clarín**, Buenos Aires, 1 jul. 2004.