

## EL DEBATE SOBRE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN LOS PROCESOS MULTILATERALES ACTUALES\*

Gustavo Gómez

### Introducción

A medida que se han ido definiendo los Planes de Acción - tanto globales como regionales - en el proceso de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), los compromisos para proteger y promover la diversidad cultural se han ido diluyendo. El futuro de la diversidad cultural, por lo tanto, depende de otros procesos multilaterales que pueden volver inútiles o inviables tanto los principios generales acordados en la CMSI como los debates y definiciones al interior de los países. En este sentido, las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los Tratados de Libre Comercio (TLC) representan la amenaza más importante, mientras que la Convención sobre Diversidad Cultural (CDC) de la UNESCO es la mayor oportunidad con la que cuentan los países del Sur.

En un contexto global donde las tendencias económicas y sociales dominantes están provocando una mayor concentración en la producción y difusión de bienes y servicios culturales - poniendo en peligro la diversidad cultural a nivel mundial, regional y nacional - es insuficiente la simple enunciación y reconocimiento de la diversidad cultural si no se definen marcos regulatorios y políticas activas de Estado que la defiendan y garanticen.

Frente a los procesos de globalización, convergencia y concentración que se analizan en este documento, es necesario regular las tendencias del mercado en función del interés público si no se quieren dejar libradas las posibilidades nacionales a las amenazas que estos procesos conllevan.

### CMSI: La diversidad cultural afuera

Analizando el proceso de la CMSI, punto de partida de la investigación, se puede constatar cómo se fueron dejando de lado, paulatinamente, definiciones y acciones sobre la diversidad cultural. Textos orientados a la promoción de la diversidad cultural incluidos en la Declaración de Principios de la CMSI<sup>1</sup> se perdieron en el proceso de concreción de estos objetivos generales, tanto a nivel mundial - en el Plan de Acción de Ginebra<sup>2</sup> - como en los Planes de Acción Regionales<sup>3</sup>.

No ha habido realmente interés ni convencimiento, en el proceso de la CMSI, de la importancia de considerar a la diversidad cultural como un eje esencial de la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento equitativa. Mientras algunos países

---

\* Este documento se basa en una investigación realizada por el autor, cuyas conclusiones se recogen en profundidad en el documento **“Amenazas y oportunidades para la diversidad cultural: La CMSI entre la OMC y UNESCO”**, disponible en línea en <http://wsispapers.choike.org/>

<sup>1</sup> <http://www.itu.int/wsispapers/docs/geneva/official/dop-es.html>

<sup>2</sup> <http://www.itu.int/wsispapers/docs/geneva/official/poa-es.html>

<sup>3</sup> [http://www.itu.int/wsispapers/documents/listing.asp?lang=es?&c\\_event=s|2&c\\_type=co|ret](http://www.itu.int/wsispapers/documents/listing.asp?lang=es?&c_event=s|2&c_type=co|ret)

nunca estuvieron de acuerdo y ejercieron una oposición sistemática hacia esta perspectiva, ha habido otros que han sido omisos en la defensa de los intereses de sus ciudadanos.

Más allá de los discursos, en los hechos ha predominado un enfoque tecnocrático y basado en el mercado, con los gobiernos y las empresas privadas como actores fundamentales y los ciudadanos como consumidores de contenidos y tecnologías. En muchos documentos del proceso de la CMSI no hay mención a la diversidad cultural y triunfa la idea reduccionista de que la solución a la brecha digital es mayor conectividad y de que lo único importante es el desarrollo de la infraestructura y la necesidad de “entornos habilitadores” que eliminen las barreras para la llegada de inversiones en el sector de las comunicaciones<sup>4</sup>.

La Declaración de Principios, acordada en diciembre de 2003 en Ginebra, recoge parte de las propuestas y del lenguaje impulsado por la sociedad civil en el proceso de la CMSI. Afirma, por ejemplo, que los Estados están “*decididos a proseguir nuestra búsqueda para garantizar que todos se beneficien de las oportunidades que puedan brindar las TIC*”<sup>5</sup>, y convienen en que, para responder a tales desafíos, todas las partes interesadas deben colaborar para “*promover y respetar la diversidad cultural*”. Afirma, también, que es “*altamente prioritario*” no sólo el consumo o acceso a contenidos sino también su creación y difusión. Es “*esencial*”, según la Declaración, “*promover la producción de contenidos y la accesibilidad a los mismos, sea con propósitos educativos, científicos o culturales o con fines recreativos, en diferentes idiomas y formatos*”<sup>6</sup>.

En la Declaración también figura en forma destacada el papel de los medios de comunicación tradicionales - tanto basados en tecnología analógica como digital. Debido al papel que cumplen y cumplirán éstos en las sociedades de la información de los países del Sur, esta mención es muy importante. Junto con la reafirmación de los principios de libertad de prensa y expresión y la referencia al Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>7</sup>, ausentes en los primeros borradores, se hace mención a la necesidad de contar con diversidad de medios, a la vez que debe “*fomentarse la diversidad de regímenes de propiedad de los medios de comunicación*”<sup>8</sup>, reduciendo los desequilibrios internacionales respecto a infraestructuras, recursos técnicos y desarrollo de capacidades humanas.

Estos buenos principios, sin embargo, se han ido perdiendo progresivamente en los textos que refieren a acciones y políticas para concretar esta Declaración: el Plan de Acción apunta hacia otras prioridades, donde “*conectar*” y “*acceso*” para “*recibir servicios*” son los ejes fundamentales de toda la estrategia para establecer la sociedad de la información. Esta perspectiva hace del Plan de Acción un documento donde el peso dado al acceso y recepción pasiva de información contrasta con la débil presencia de las metas orientadas a la creación, producción y difusión de contenidos, bienes y servicios culturales. De los 10 objetivos incluidos con el objetivo de “*tenerse en cuenta cuando se fijan las metas nacionales*”, seis

---

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, el siguiente texto del Plan de Acción de la primera fase de la CMSI: “*Los gobiernos deben tomar medidas que sirvan de apoyo a un entorno habilitador y de competencia para garantizar la inversión necesaria en infraestructura de TIC y para desarrollar nuevos servicios*” (artículo 9a de la línea de acción C2 – “*Infraestructura de la información y la comunicación: fundamento básico de la sociedad de la información*”). Ver también el texto correspondiente a la línea de acción C6 – “*Entorno habilitador*”.

<sup>5</sup> Tecnologías de Información y Comunicación.

<sup>6</sup> Punto 53, Declaración de Principios, Ginebra, diciembre 2003

<sup>7</sup> Cuyo texto dice: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*”

<sup>8</sup> Punto 55 del Capítulo 9 - Medios de comunicación, Declaración de Principios, diciembre 2003

hablan de “conectar”<sup>9</sup>. Otros dos puntos establecen el objetivo de que todos los habitantes reciban “servicios de televisión y radio” y de que el acceso a las TIC “esté al alcance de más de la mitad de los habitantes del planeta”. Con lo cual todos los otros temas incluidos en la Declaración de Principios se reducen a dos débiles objetivos en el Plan de Acción (“adaptar todos los programas de estudio de la enseñanza primaria y secundaria al cumplimiento de los objetivos de la Sociedad de la Información, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país” y “fomentar el desarrollo de contenidos e implantar condiciones técnicas que faciliten la presencia y la utilización de todos los idiomas del mundo en Internet”).

Existe, además, en el Plan de Acción, una idea reducida en relación al concepto de cultura y expresiones culturales: a diferencia de la prometedora y abarcativa definición expuesta en la Declaración de Principios, la línea de acción sobre diversidad cultural se restringe al “diálogo entre culturas” y la “cooperación regional e internacional”<sup>10</sup>. El concepto de “diversidad cultural” comienza a ser manejado como referido exclusivamente a culturas indígenas, religiones, archivo del patrimonio histórico, conocimiento tradicional o asuntos relacionados con los idiomas y las lenguas. Por otro lado, ninguna de las medidas planteadas aborda el “fomento de la diversidad” en lo que se refiere a la propiedad en los medios de comunicación ni establece límites a la concentración - tendencia creciente a nivel nacional e internacional que ataca directamente la diversidad de informaciones y opiniones.

En los Planes de Acción y Compromisos Regionales, establecidos posteriormente a la realización de la primera fase de la CMSI en Ginebra, es posible apreciar el mismo proceso de dilución de los temas relacionados con la diversidad cultural. Salvo escasas excepciones, marcadas por necesidades regionales específicas - como la reivindicación a la inclusión de las lenguas africanas y el desarrollo de la cultura árabe en Internet - se mantiene la tendencia a identificar como prioritarios los temas de acceso y conectividad, instalación de infraestructura, creación de marcos propicios para inversiones y capacitación para el uso de las nuevas tecnologías.

### **OMC y Convención UNESCO: Amenazas y oportunidades**

Para analizar la posibilidad de defender y promover la diversidad cultural, es imprescindible, por lo tanto, mirar hacia otros procesos multilaterales que se están dando en forma paralela a la CMSI. Las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la OMC y los TLC, por un lado, y la CDC de la UNESCO, por otro.

A diferencia de la CMSI, en estos ámbitos las decisiones son vinculantes para los Estados nacionales y, en alguno de ellos, las sanciones previstas para enfrentar su incumplimiento tendrían consecuencias nefastas sobre las economías subdesarrolladas. Muchas de estas negociaciones, por otro lado, se realizan en procesos a puertas cerradas, sin ninguna transparencia y sin participación ciudadana<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Aldeas, universidades, escuelas superiores, secundarias y primarias, centros científicos y de investigación, bibliotecas y centros culturales, hospitales y otros centros sanitarios, así como las dependencias de gobiernos locales.

<sup>10</sup> Punto 23 de la línea C8 del Plan de Acción - “Diversidad e identidad culturales, diversidad lingüística y contenido local”.

<sup>11</sup> Khor, Martin (2003), *Transparencia y participación en el camino de Cancún*, Revista del Sur, No. 143/144. [http://www.redtercermundo.org.uy/revista\\_del\\_sur/texto\\_completo.php?id=63](http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=63)

### *Los acuerdos de libre comercio*

Al analizar los procesos de la OMC y los TLC se evidencia como éstos se imponen, cada vez más, sobre decisiones nacionales y debilitan la capacidad de establecer políticas culturales guiadas por el interés público. Al considerar a los servicios de radiodifusión, las producciones audiovisuales y otras expresiones culturales como mercancías que deberían quedar sujetas a los procesos de liberalización del comercio, al igual que otros *commodities*, estos acuerdos se han convertido en una verdadera amenaza contra la diversidad cultural.

Las principales corporaciones de medios, de la industria del entretenimiento y las telecomunicaciones, apoyadas por gobiernos de países desarrollados – más visiblemente por Estados Unidos - buscan liberalizar los servicios culturales, de información y comunicación para permitir la entrada irrestricta de grandes capitales transnacionales a otros mercados, tal como ha sucedido con otros bienes y servicios. Estas imposiciones tienen como agravante el estar acompañadas de un fuerte sistema coercitivo para asegurar su aplicación: multas, presiones económicas, diplomáticas y militares y cuyas controversias se resuelven por mecanismos al margen del sistema de derecho público estatal e internacional.

Hasta el momento, las políticas culturales y mediáticas, tales como las políticas públicas de apoyo y promoción de medios de comunicación sin fines de lucro, el establecimiento de mínimos de producción de contenidos locales y el apoyo a la producción audiovisual nacional, así como los límites a la propiedad de los medios, se encuentran fuera del ámbito de los acuerdos de la OMC, bajo lo que se denomina la “*excepción cultural*”<sup>12</sup>.

La demanda de liberalización sin embargo, sigue siendo una de las banderas de Estados Unidos, primer productor de bienes y servicios culturales - sobre todo audiovisuales – quien, apoyado por las corporaciones de medios, sigue ejerciendo presión, tanto dentro como fuera de la OMC, para obtener la liberalización del sector. En los últimos años Estados Unidos ha desarrollado una fuerte ofensiva para establecer acuerdos y convenios bilaterales o subregionales de diferentes tipos. Su objetivo ha sido imponer “*una agresiva agenda para la apertura del mercado de servicios*” en todo el mundo, “*inclusive los servicios audiovisuales y de telecomunicaciones*”. La agenda política de Estados Unidos en esta materia se fundamenta en sus intereses específicos, tal como se formula desde el gobierno: “*Desde que los Estados Unidos es el líder del mundo en servicios para la economía del siglo XXI, y los servicios justifican el 80 por ciento del empleo de EEUU, nuestros esfuerzos en esta área continúan siendo significativos. La apertura de los mercados de los servicios es esencial para el crecimiento a largo plazo de la economía de EEUU*”<sup>13</sup>.

Estados Unidos entiende que la producción cultural debiera ser considerada como cualquier otra área de la economía y por tanto “*intenta agresivamente concluir tratados en los cuales sus socios comerciales acceden a las demandas de liberalizar este sector, lo que significa que renuncien al derecho de tener políticas culturales diseñadas para garantizar un espacio para la producción nacional,*

---

<sup>12</sup> En el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (GATS), de 1993, en el contexto del GATT, primó una postura adoptada por Francia y apoyada por la Unión Europea de no incorporar el sector de la cultura y del audiovisual entre los listados en las obligaciones de acceso al mercado y de trato nacional, lo que se denominó como la “*excepción cultural*”.

<sup>13</sup> Office of the United States Trade Representative (2005), *The President's Trade Policy Agenda for 2005*. [http://www.ustr.gov/Document\\_Library/Reports\\_Publications/2005/2005\\_Trade\\_Policy\\_Agenda/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Document_Library/Reports_Publications/2005/2005_Trade_Policy_Agenda/Section_Index.html)

*incluyendo medidas para apoyar el desarrollo de industrias culturales nacionales*<sup>14</sup>. La razón: las industrias culturales representan el segundo sector exportador de su economía. En el año 2004 estas industrias facturaron más de 400.000 millones de dólares<sup>15</sup> y su crecimiento a nivel mundial, en dólares y solo entre 1980 y 1998, fue del 300%<sup>16</sup>. *“Entre la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón se quedan con el 87% de las ganancias producidas por los bienes culturales y comunicaciones, quedando el 13% restante a todos los otros países del mundo”*<sup>17</sup>.

Se puede afirmar, entonces, recogiendo lo expresado por la Coalición para la Diversidad Cultural, que *“el objetivo de esta batalla”, “es evitar que los países hipotequen su futuro al renunciar a su derecho de introducir nuevas políticas culturales o de ajustar las que existen para responder a las circunstancias en evolución. El proteger esta capacidad de introducir nuevas políticas en el futuro es una cuestión delicada para todos los países, pero sobre todo para los países en desarrollo que en muchos casos todavía no tienen establecido un conjunto coherente de políticas culturales pero que aspiran a tenerlas”*<sup>18</sup>.

### *La Convención de Diversidad Cultural*

Frente a los procesos de liberalización comercial, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales (CDC) de la UNESCO<sup>19</sup> tiene como propósito fomentar la diversidad cultural, protegiéndola de las amenazas específicas que implican los procesos de globalización. Pretende impedir que la cultura sea considerada una mercancía más y evitar la consolidación de los monopolios de las industrias culturales y mediáticas en manos de unas cuantas empresas multinacionales. Se ha articulado el texto de un tratado internacional que abrirá un espacio para que los Estados puedan decidir hasta qué punto quieren proteger sus sectores culturales nacionales.

En Octubre de 2003, la Asamblea General de la UNESCO aprobó una propuesta para empezar el proceso de la CDC con el mandato de terminar la negociación en 2005. La propuesta avanzó con apoyo de casi todos los Estados miembros, con la excepción de Estados Unidos que desde el año 2003 – luego de 19 años<sup>20</sup> - ha vuelto a participar activamente en el ámbito de la organización, desde donde ha intentado bloquear el proceso de la CDC y subordinarla a los acuerdos de la OMC.

De acuerdo con los procedimientos en vigor en la UNESCO, el Director General Matsuura estableció un grupo internacional pluridisciplinar de 15 expertos independientes encargados de presentarle sus sugerencias y opiniones sobre la elaboración de un anteproyecto. Luego de tres reuniones que tuvieron lugar entre diciembre de 2003 y mayo de 2004, el grupo sometió al Director General un proyecto de texto<sup>21</sup>. Basándose en este texto y tras la aprobación del Consejo Ejecutivo, se ha procedido a una serie de reuniones intergubernamentales<sup>22</sup> para discutir el texto final de la Convención. Este texto es

<sup>14</sup> Coalición para la Diversidad Cultural (CDC 2003), *Mientras la UNESCO trabaja en la Convención sobre la Diversidad Cultural, el reto sigue siendo mantener la posición sobre la cultura en las negociaciones comerciales*, Vol. 1, No. 5, diciembre 2003. [http://www.cdc-ccd.org/coalition\\_currents/Dec03/coalition\\_currents\\_sp.html](http://www.cdc-ccd.org/coalition_currents/Dec03/coalition_currents_sp.html)

<sup>15</sup> Colussi, Marcelo (2005), *Del Informe MacBride a Telesur*, Rebelión, agosto de 2005. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=19232>

<sup>16</sup> Gonzalo Carámbula, Director de Cultura Intendencia Municipal de Montevideo, 2004.

<sup>17</sup> Octavio Getino citando a García Canclini en *Industrias Culturales en Argentina*, Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>18</sup> CDC (2003), *op cit*.

<sup>19</sup> [http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL\\_ID=11281&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=11281&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>20</sup> Ver Frau-Meigs, Divina, *El retorno de los Estados Unidos al seno de la Unesco: ¿Flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride?*. <http://www.audiovisualcat.net/publicaciones/q21casfraumeigs.pdf>

<sup>21</sup> [http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL\\_ID=21903&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=21903&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>22</sup> [http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL\\_ID=21907&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=21907&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

presentado a la consideración de la Conferencia General en Octubre de 2005, con una recomendación de aprobación como texto borrador para la CDC. El resultado final de las negociaciones sobre el contenido de la CDC no es claro al momento de escribir este documento y su futuro depende de si estará subordinada o no a los acuerdos comerciales. Otro tema en discusión es si será posible defender esos principios tanto a nivel nacional como internacional.

Si bien la CDC puede brindar herramientas para la promoción de la diversidad cultural, el motivo del apoyo de muchos países a la Convención no es convertir sus sistemas nacionales de comunicación en espacios diversos, sino que se basa en el objetivo de impedir la megaconcentración en corporaciones transnacionales a la vez que mantener el control y concentración de medios e industrias culturales en el ámbito nacional. La sociedad civil internacional, por lo tanto, tiene la responsabilidad de apoyar al proceso de la CDC, pero también de ejercer presión sobre los gobiernos nacionales para que el texto refleje una diversidad verdadera y no solamente una serie de industrias culturales nacionales homogenizadas, que siga la lógica del mercado con “cara local”.

La campaña CRIS<sup>23</sup>, señala, por ejemplo, la necesidad de poner en balance las referencias a la protección de los derechos a la propiedad intelectual con la protección de la cultura comunitaria. Sostiene, también, que la Convención debería ser diseñada no sólo para proteger la diversidad de las industrias culturales nacionales y regionales, sino para proteger la diversidad cultural y los derechos a la comunicación de toda la humanidad<sup>24</sup>.

## **Amenazas a la diversidad cultural**

### *Concentración de los medios*

El crecimiento y consolidación de la concentración en la producción y distribución de los bienes y servicios culturales, en especial vinculados a los medios de comunicación, es un dato de la realidad y una de las amenazas más importantes para la diversidad cultural<sup>25</sup>.

Este proceso es la expresión, a nivel cultural, de una dinámica global de concentración de poder económico y político que se evidencia, entre otras formas, en el control y acumulación de propiedades, la creciente participación de capital extranjero en medios nacionales, la centralización y homogeneización de contenidos, la convergencia entre soportes tecnológicos diversos (entre telecomunicaciones y medios de comunicación, entre las nuevas tecnologías y las y tradicionales), el debilitamiento y privatización de los servicios públicos y la globalización de los mercados e industrias de los medios. Elementos que se vuelven barreras al intentar establecer políticas culturales nacionales guiadas por el interés público. Estos procesos se han combinado de forma tal que han resultado en la consolidación de grandes conglomerados de multimedios con control tanto sobre las cadenas completas de producción y distribución (integración vertical) como sobre los distintos mercados dentro del sector (integración horizontal).

Impulsados por las ventajas que otorgan las economías de escala para la disminución de

---

<sup>23</sup> Communication Rights in the Information Society. <http://www.crisinfo.org/>

<sup>24</sup> CRIS, Campaña sobre la CDC de la UNESCO, 2004.

<sup>25</sup> Señala la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que “la concentración de la propiedad de los medios de comunicación es una práctica que impide la expresión plural y diversa de los distintos sectores de la sociedad. Esta es una práctica que, dada las denuncias que recibe la Relatoría al respecto, parece estar creciendo en el hemisferio”.

costos de producción y distribución, la posibilidad de subsidios cruzados y la ampliación del margen de ganancias, el control y la concentración de la propiedad<sup>26</sup> de medios ha crecido fuertemente en las últimas décadas. Un proceso que se ha producido tanto a escala internacional como nacional y tanto en países ricos como pobres.

Un análisis de la concentración no se puede agotar en el relevamiento de la cantidad de medios en manos de determinado grupo sino que es necesario considerar, también, su capacidad de producir y hegemonizar la distribución de contenidos a través de otras vías dependientes o subordinadas a él. Coexiste, por tanto, una acumulación de propiedad con un proceso de centralización y homogeneización de contenidos – informaciones, sentidos, opiniones y valores.

Las disminuidas capacidades de producción de la mayoría de los radiodifusores locales y la debilidad de los medios públicos para hacer producciones de calidad completan un panorama donde los grandes capitales tienen asegurado un terreno para competir en absoluta desigualdad de condiciones. Este problema excede los medios de comunicación tradicionales para repetirse en todas las expresiones culturales, desde la producción cinematográfica hasta los contenidos de Internet.

A nivel de la diversidad lingüística, por ejemplo, estudios han confirmado que Internet refuerza las tendencias globales de estandarización lingüística<sup>27</sup> y que Estados Unidos, seguido por Reino Unido, Canadá, Alemania y Australia son los países centrales también en lo que se refiere al flujo de información en Internet<sup>28</sup>.

En materia de audiovisual también existe una fuerte concentración y homogeneización de contenidos. En las primeras 19 semanas de 2005 indicadores del mercado del cine en Argentina<sup>29</sup> muestran que sólo el 2,3% de los espectadores vieron películas de producción nacional y un 0,5% de otros países latinoamericanos. El 89,2% correspondió al cine de Estados Unidos y el restante 4,8% a películas europeas<sup>30</sup>.

El fenómeno se extiende a todo el mundo: el ministro de cultura y de comunicación de Francia, Renaud Donnedieu de Vabres, ha informado que *“el 85 % de los boletos de cine vendidos en el mundo están relacionados con films Hollywoodenses”*<sup>31</sup>.

Con la producción y distribución de la música sucede algo similar. Cuatro corporaciones multimedias dominan el 75% del mercado fonográfico mundial: Vivendi concentra el 25.9%, Sony - BMG el 25.2 %, EMI un 12%, y AOL – Warner el 11.9 %<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> En términos estrictos, la propiedad de medios de radiodifusión no existe, ya que el espectro radioeléctrico es considerado un Patrimonio de la Humanidad y, por tanto, son solamente usuarios a partir de una autorización o licencia de los Estados nacionales.

<sup>27</sup> *Multilingualism on the Internet*, Vol.6, N° 1, febrero 2004, investigación coordinada por Sue Wright <http://www.unesco.org/shs/ijms/vol6/issue1>

<sup>28</sup> Barnett, George ; Bum-Soo Chon y Devan Rosen (2001), *The Structure of the Internet Flows in Cyberspace*, Networks and Communication Studies, NETCOM, vol. 15, n° 1-2, 2001

<sup>29</sup> Que tiene una importante industria del cine, en comparación con la mayoría de países del Sur. En el primer semestre de 2005 se estrenaron 26 nuevas producciones nacionales., en comparación con las 3 o 4 de Uruguay, por citar un ejemplo

<sup>30</sup> Consultora Cinedística.

<sup>31</sup> Tercera Reunión Intergubernamental para la CDC de la UNESCO, París, junio 2005.

<sup>32</sup> Observatorio de Industrias Culturales (OIC), Subsecretaría de Gestión e Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires, 2004.

Por otro lado, solamente cinco poderosos multimedios basados en Estados Unidos - AOL-Time-Warner-CNN, Viacom-CBS-MTV, Disney-ABC-ESPN, News Corp-Fox TV-DirectTV y General Electric-NBC-Vivendi-Universal<sup>33</sup> - junto a Bertelsmann, en Europa, y Sony, en Japón, configuran el poder de los medios a escala mundial<sup>34</sup>

Tanto en Estados Unidos como en Europa y América Latina se ha venido denunciando la amenaza que esta concentración implica para la diversidad cultural: el Parlamento Europeo pidió en 2004 a la Comisión Europea que velara para que el proceso de creciente concentración en el ámbito de los medios de comunicación *“no conduzca a la creación de una situación de oligopolio que amenace el pluralismo, la diversidad cultural y la libertad de elección de los consumidores”*<sup>35</sup>. La Conferencia Ministerial Europea sobre Políticas de Medios<sup>36</sup> dio cuenta de la tendencia creciente de concentración en la región por lo que resolvió proteger y promover la diversidad cultural y lingüística en los medios y adoptar reglas específicas hacia el sector de forma de *“prevenir su potencial impacto dañino sobre el pluralismo y salvaguardar la diversidad en los medios”*<sup>37</sup>.

La concentración de bienes y servicios culturales, incluidas las telecomunicaciones, también es muy importante en América Latina y el Caribe y está en proceso de consolidación y ampliación. Los niveles de concentración de propiedad son notorios en todo el sector, incluyendo prensa, radio, televisión (TV) libre, por abonados o de pago, telefonía básica y móvil y proveedores de Internet. Según Guillermo Mastrini<sup>38</sup>, *“el dominio de ventas/audiencia/abonados, así como de la facturación de las cuatro empresas más grandes de cada sector va desde el 40% (promedio) en el caso de la radio a más de un 95% en telefonía básica y móvil, y televisión de pago (promedio)”*. Con excepción de la radio, los grupos o empresas dominan más del 60% del mercado. De forma análoga a lo que ocurre a nivel global con las corporaciones transnacionales con base en Estados Unidos, Europa y Japón, se encuentran, en América Latina, grupos como Cisneros (Venezuela), Globo (Brasil), Televisa (México) y Clarín (Argentina), con fuerte dominio en sus países y que acaparan gran parte del mercado regional<sup>39</sup>.

El desarrollo y la convergencia a nivel tecnológico han dado soporte al proceso de expansión de los multimedios y ha permitido consolidar la concentración y el control sobre los medios de comunicación. Pero mientras que la tecnología es la base estructural que hizo posible esta globalización, una visión basada exclusivamente en el “libre mercado” fue la que brindó el soporte político e intelectual para ponerla en práctica. En América Latina, por ejemplo, en la década de los 90, se vivió un fuerte proceso privatizador que, con el objetivo de abrir la competencia y garantizar el acceso de la población a mejores y más baratos servicios, desmanteló los monopolios estatales de telecomunicaciones. En la mayoría de los casos los resultados no fueron los enunciados y ni siquiera se logró un

---

<sup>33</sup> Algunos autores proponen la existencia de una “segunda división” con grandes grupos regionales con sede en Estados Unidos pero también Japón y Europa como Comcast y Hearst, Mc Graw Hill, Pearson, Kirch, Hachette, Prisa y otros (estos últimos citados por McChesney, 2004).

<sup>34</sup> Columbia Journalism Review, *Who Owns What*. <http://www.cjr.org/tools/owners/>

<sup>35</sup> Resolución del Parlamento Europeo del 1° de abril de 2004.

<sup>36</sup> Kiev, 10 y 11 de marzo de 2005.

<sup>37</sup> El problema es especialmente preocupante en los países de Europa del Este. Ver una investigación de la División de Medios del Consejo de Europa y la Red del Sureste Europeo para al Profesionalismo de los Medios (SEENPM)

<sup>38</sup> [http://legislaciones.amarc.org/CD/cd/1.4\\_concentracion.htm](http://legislaciones.amarc.org/CD/cd/1.4_concentracion.htm)

<sup>39</sup> Según Mastrini, América Latina tiene un rol subordinado al “sistema global comercial de actividades de información y comunicación”, pero *“con tendencias especulares respecto del desarrollo de estos procesos en los países centrales”*.

mercado competitivo: se terminó transformando a los monopolios estatales en monopolios u oligopolios privados y, en el proceso, se debilitó fuertemente la capacidad de establecer políticas públicas con sentido social.

### ¿Qué hacer?

A nivel de los distintos ámbitos multilaterales se pueden definir acciones básicas - afirmativas y defensivas - que deberían impulsarse para promover y proteger la diversidad cultural:

- ? *En la CMSI:*  
Mantener lo logrado, evitando que haya retrocesos, a la vez que reenfocar los esfuerzos a los procesos nacionales y regionales donde se definen las estrategias concretas.
- ? *En la OMC y los TLC:*  
Defender y mantener la excepción cultural en la OMC y excluir los bienes y servicios culturales de las negociaciones de acuerdos de libre comercio e inversiones.
- ? *En la UNESCO:*  
Reorientar esfuerzos para lograr la rápida aprobación de la CDC sin permitir su subordinación a los acuerdos comerciales.

Es importante que la sociedad civil respalde las gestiones que vienen llevando a cabo la mayoría de los países del Sur, Canadá y la Unión Europea para la aprobación de un instrumento internacional como el planteado en el borrador de la Convención al momento de escribir este documento - en especial si se mantiene la no subordinación a otros acuerdos internacionales. Ahora, ¿qué hacer mientras la CDC no se aprueba? Tomar también acciones defensivas. En este caso, se trata de adoptar una estrategia de “reducción del daño” mientras se define el debate hacia la aprobación de un instrumento como el planteado en la UNESCO. La recomendación principal, en ese sentido, es apoyar todos los esfuerzos tendientes a mantener la “*excepción cultural*” dentro de los acuerdos en el ámbito de la OMC. Junto con el mantenimiento de esta excepción ha surgido también la idea de una “*moratoria*” para la no inclusión de aspectos culturales en las negociaciones de acuerdos de libre comercio e inversión bilaterales y regionales<sup>40</sup>.

### *La cultura como derecho*

Otras alternativas que se presentan se basan en recurrir a instrumentos internacionales y regionales existentes sobre derechos humanos. Tanto en el continente americano<sup>41</sup> como en Europa<sup>42</sup> y África<sup>43</sup> existen mecanismos e instrumentos para denunciar situaciones que violenten los acuerdos internacionales firmados por los países en materia de derechos humanos, en especial aquellos relacionados a la libertad de información y expresión. El uso de estas herramientas podrían revertir hechos, políticas y marcos regulatorios que sean incompatibles con esos acuerdos, tanto sea por presiones políticas, informes y

---

<sup>40</sup> Canadá, por ejemplo, incorporó una excepción absoluta de la cultura en sus negociaciones bilaterales con Chile, Costa Rica e Israel. También lo hicieron Australia y Singapur en el Tratado de Libre Comercio bilateral que firmaron en 2003

<sup>41</sup> Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (entrada en vigor julio de 1978).

<sup>42</sup> Convención Europea de Derechos Humanos (entrada en vigor setiembre de 1953).

<sup>43</sup> Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (entrada en vigor octubre de 1986).

recomendaciones, como por decisiones judiciales de cumplimiento obligatorio para los países miembros del tratado.

De mantenerse la perspectiva predominante en el proceso de la CMSI, ésta se constituiría en una respuesta - al menos - ineficaz, tanto para avanzar hacia las metas de desarrollo establecidos en Naciones Unidas - tales como los objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>44</sup> - como en lo que se refiere a garantizar la diversidad cultural. El desafío que queda abierto a los países del Sur, radica, entonces, en la definición de las estrategias nacionales y regionales. En los espacios de diálogo que surjan en estos procesos será necesario promover un nuevo enfoque de la sociedad de la información con eje en los derechos humanos, en general, y en los derechos de expresión y comunicación, en particular.

A nivel de la CMSI se hace imprescindible un reenfoque tanto de los problemas a considerar como de las soluciones que se plantean, que deberían incluir algunos de los aspectos que se detallan a continuación.

#### *La inevitabilidad tecnológica*

El optimismo o “inevitabilidad tecnológica” está cuestionada si no se la acompaña de regulaciones y estímulos que reviertan las tendencias vigentes.

Efectivamente, el desarrollo de las TIC permite un acceso a la información y su divulgación de manera formidable, pero esta potencialidad puede ser promovida u obstaculizada por decisiones políticas y regulatorias. Algunas barreras - y soluciones - son producto del desarrollo tecnológico y otras los son de intereses económicos y voluntades políticas. De hecho, una de las tareas que se tiene por delante es identificar qué barreras - y soluciones - son producto del desarrollo tecnológico y cuáles del “*desarrollo humano*”<sup>45</sup>.

#### *La conectividad como falso paradigma*

Es imprescindible un reenfoque del problema de la brecha digital y de las alternativas para superarla<sup>46</sup>. Se deberían impulsar estrategias de inclusión digital para promover “*no sólo el acceso, sino el uso y apropiación social de las tecnologías digitales: para atender las necesidades de las comunidades, para promover la formulación de políticas públicas, la creación de conocimientos, la elaboración de contenidos apropiados y el fortalecimiento de las capacidades de las personas*”<sup>47</sup>.

En materia de nuevas TIC, en especial Internet, las barreras de costos, la escasa disponibilidad de contenidos en idiomas locales - o adecuados a las realidades locales - y la escasa apuesta a desarrollar las capacidades de la población, más allá del uso básico del equipamiento y del *software*, evidencian la limitación de políticas basadas sólo en *hardware* y cables<sup>48</sup>.

El establecimiento de precios, tarifas e impuestos sobre *software* y equipos “*debería funcionar*

<sup>44</sup> <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

<sup>45</sup> Gómez, Gustavo (2004), *Estudio y recomendaciones sobre Radio, NTICs y desarrollo rural en América Latina*, Seminario-Taller Internacional La Onda Rural, 20 al 22 de abril de 2004

<sup>46</sup> La idea de inclusión digital para la inclusión social, definición planteada desde la sociedad civil para indicar su diferencia con el planteo de acceso universal y conectividad como paradigma, es otra muestra de lenguaje que ha sido incorporado pero que, en los hechos, impulsa otro enfoque.

<sup>47</sup> *Telecentros... ¿Para qué? Lecciones sobre telecentros comunitarios en América Latina y El Caribe*.

<http://www.tele-centros.org/tcparaque/>

<sup>48</sup> Gómez, Gustavo (2004), *op cit*.

en pro de un acceso real para todos los grupos económicos”, así como debería reconocerse “la existencia de necesidades diferentes, y se debería incorporar una perspectiva de género para asegurar un acceso equitativo para todos y todas”<sup>49</sup>. Es imprescindible asegurar un acceso mínimo a las infraestructuras y servicios, pero también se deberían implementar medidas integrales que permitan utilizarlas efectivamente - reducciones de costos para sectores prioritarios, promoción de soluciones tecnológicas nacionales y educación desde la niñez, entre otras.

Junto con las necesidades de infraestructura de los países del Sur<sup>50</sup> son necesarias políticas públicas activas que habiliten y promuevan los contenidos que se producen y difunden a través de esas tecnologías, así como es necesario que se desarrollen las capacidades humanas para apropiarse de ellas.

#### *No sólo consumo*

Se debería impulsar una estrategia que no prepare a las personas sólo para el consumo de tecnologías y contenidos desarrollados por otros. Se debe hacer énfasis en el establecimiento de políticas públicas para generar y fortalecer las capacidades para producir contenidos y apropiarse creativamente de las TIC, adecuándolas a las realidades y necesidades locales.

En este enfoque la construcción de capacidades debería incluir el apoyo a pequeñas y medianas empresas locales para desarrollo de soluciones tecnológicas - como componentes de *software*, por ejemplo - más adecuadas que las ofrecidas por empresas basadas en países del Norte. Esto, además, favorecería la utilización de mano de obra local y el desarrollo tecnológico nacional y regional. Este enfoque se extiende a políticas de apoyo a empresas y centros de investigación locales - públicos y privados - creadores de soluciones basadas en TIC y a decisiones para aumentar los montos de inversión estatales en investigación<sup>51</sup>.

#### *Nueva importancia a la radiodifusión*

No se pueden limitar las políticas de información y comunicación a Internet. Es necesario incluir con mayor énfasis a la radiodifusión, que seguirá siendo un componente fundamental de la sociedad de la información por muchos años más.

Mientras entre el 5 y el 8% de la población latinoamericana tenía acceso a Internet en 2002, la Unión Internacional de Telecomunicaciones indicaba que un 44% tenía acceso a radio y un 29% a televisión<sup>52</sup>.

La optimización del uso del espectro puede abrir opciones democratizadoras debido a la digitalización o ampliar la capacidad de acumulación de dinero, consolidando el poder de

---

<sup>49</sup> APC y CRIS (2003), *Perspectivas de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) respecto a la CMSI, Involucrando a la Sociedad Civil en Políticas de TIC*. APC y la Campaña Derechos a la Comunicación en la Sociedad de la Información (CRIS), setiembre de 2003.

<sup>50</sup> Incluyendo no sólo tecnologías de comunicación, sino infraestructura de base, tal como el tendido eléctrico.

<sup>51</sup> Gómez, Gustavo (2004), *Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible - Democracia, Sociedad de la Información y Gobierno Progresista*, Montevideo, enero de 2004.

<sup>52</sup> Los medios tradicionales brindan una infraestructura ya instalada y de uso conocido por la población. Se comienza a pensar en forma creciente en la idea de aprovechar la sinergia de la radio con otras tecnologías, específicamente con Internet. Políticas de acceso compartido como los telecentros en relación con radios rurales y comunitarias parece ser una de las formas efectivas de ampliar las posibilidades de acceso a la información de las comunidades rurales.

los operadores oligopólicos y monopólicos actuales. Donde sea aún posible, la definición de los estándares y padrones digitales a utilizar debería tomar en cuenta estas posibilidades. Serán necesarias políticas, acciones y recursos, entre otros para permitir la digitalización de radios y TV públicas, comunitarias, educativas y otras no comerciales.

### *La brecha analógica<sup>53</sup>*

Es imprescindible la modernización y democratización de los marcos regulatorios para lograr un ambiente favorable para un acceso a las frecuencias radioeléctricas en igualdad de oportunidades para todos los sectores sociales y para limitar la concentración de medios<sup>54</sup>.

En Europa, con todo el avance que han tenido las tecnologías digitales en la región, el “*apagón analógico*” llegará en el año 2015. ¿Cuántos años demorará en los países del Sur, donde millones de personas aún tienen enormes dificultades para acceder a la electricidad?. Es urgente, por lo tanto, enfrentar y reducir la brecha analógica, ya que la sociedad de la información, para la mayoría de la población mundial, seguirá siendo posible sólo a través de la radio o la TV durante muchos años más.

### *Reconocer, defender y garantizar la diversidad cultural*

Los procesos y tendencias identificadas en la investigación en la que se basa este documento cuestionan fuertemente la idea de que el mercado por sí solo pueda resolver los problemas del desarrollo o asegurar la diversidad cultural. Por el contrario, en las áreas relevadas de telecomunicaciones, radiodifusión y servicios culturales en general, la tendencia natural del mercado va hacia una creciente oligopolización y monopolización, limitando y reduciendo la diversidad cultural

Por ello, una conclusión central de este trabajo es que no es suficiente reconocer la diversidad cultural para que ésta exista. Es necesario defenderla, promoverla y garantizarla a través de políticas públicas activas y marcos regulatorios adecuados y, por lo tanto, los gobiernos deben contar con voluntad política, así como recursos humanos y económicos suficientes para ello. Si no se actúa desarrollando estas políticas y herramientas para oponerse, o al menos limitarla, los países del Sur serán cómplices de las tendencias reseñadas y deberán aceptar tarde o temprano su “suicidio cultural”.

El principio del “*derecho soberano de los Estados de adoptar políticas y medidas apropiadas para proteger y promover la diversidad de la expresión cultural en sus territorios*”, expresado en el anteproyecto de CDC, debería orientar las estrategias nacionales. Este derecho se corresponde con la obligación de prestación de los Estados, en el sentido de adoptar políticas activas y habilitar el ejercicio de derechos humanos fundamentales, garantizando “*un espacio significativo para el contenido cultural local, y de buscar medidas que fomenten la existencia de industrias culturales nacionales capaces de producir y distribuir dicho contenido*”.

---

<sup>53</sup> “*Antes que preocuparnos por cerrar la brecha digital que apenas inicia para algunos de nosotros, resolvamos las pendientes de la brecha analógica*”, dijo el senador mexicano Javier Corral, preguntándose si podemos hablar de una sociedad de la información democrática y plural con el retraso que hay para enfrentar “*los actuales esquemas legales que regulan las tecnologías tradicionales de los medios de comunicación y que presentan los esquemas más cerrados y monopólicos de la economía, como es la radiodifusión*”

<sup>54</sup> También importante para la digitalización, pues el mapa de adjudicatarios actuales podría ser el único que se beneficie de sus ventajas, según las opciones de padrones digitales que se elijan.

Parte de las acciones recomendadas a nivel nacional, regional y subregional para reconocer y promover la diversidad cultural deberían incluir políticas para:

- Establecer cuotas y políticas de estímulos a la producción de contenido local y nacional, apuntando a la pluralidad de voces e informaciones.
- Fortalecer los medios de comunicación públicos, brindando infraestructuras y recursos suficientes para desarrollar su trabajo.
- Establecer límites efectivos a la concentración de propiedad y a la centralización de contenidos en los medios de comunicación.
- Establecer límites al cruzamiento en la propiedad de medios en distintos soportes tecnológicos de forma de controlar la expansión de los multimedia.
- Otorgar recursos y potestades suficientes a los organismos reguladores de radiodifusión y telecomunicaciones para una efectiva fiscalización de estos aspectos.
- Reconocer y promover a los medios comunitarios y otras formas no comerciales, tanto en radiodifusión como en otras TIC.
- Modificar los marcos regulatorios de radio y TV (analógica y digital) para establecer entornos favorables que aseguren un acceso en igualdad de oportunidades a las TIC de todos los sectores sociales, en especial los más vulnerables.
- Prever reservas en los planes de gestión del espectro radioeléctrico (tanto para uso analógico como digital) para medios públicos, comunitarios, educativos y otros no comerciales.
- Elegir el padrón de radiodifusión digital que se utilizará a nivel nacional tomando en cuenta su aporte a la democratización y al fomento de la diversidad de opciones y evitando una mayor concentración.
- Habilitar la participación de la sociedad civil en la elaboración, definición e implementación de políticas de información y comunicación.
- Promover el control social de los medios e industrias culturales por parte de la sociedad civil.