

El marco institucional de la cooperación audiovisual iberoamericana: desafíos y oportunidades

Raúl de Mora Jiménez¹

El objetivo de este texto es analizar las características del marco institucional de la cooperación audiovisual iberoamericana, entendiendo como tal las regulaciones (acuerdos bilaterales y multilaterales), las instituciones y los programas que incentivan la colaboración entre los agentes en el sector cinematográfico y televisivo de los diferentes Estados iberoamericanos. La hipótesis central que manejamos es que el marco institucional determina, junto a los recursos con los que se dota (económicos, financieros y humanos), los resultados obtenidos de dicha cooperación y que las políticas comunes de cooperación pueden facilitar una mayor integración entre los mercados iberoamericanos si tienen en cuenta retos como la diversidad cultural, las dificultades de los países más pequeños y la promoción de una mínima misión de servicio público a nivel regional.

Palabras claves: Cooperación audiovisual. Iberoamérica. Coproducción. Cine. Televisión. Ibermedia.

Contexto: la cooperación audiovisual iberoamericana

Los países que forman la región iberoamericana², han consolidado en las últimas décadas un cierto marco institucional de cooperación audiovisual que ha facilitado las relaciones productivas entre empresas y agentes industriales de los diferentes países que lo forman. Un análisis de este marco, exige tener en cuenta, al menos, los siguientes tres elementos que lo componen:

¹ Doctorando Universidad Complutense de Madrid. Es Licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad Complutense y M.A. en Communication Management por la University of Southern California. Para cualquier consulta o comentario sobre este texto: rdemora@gmail.com.

² En este texto se utiliza el concepto de Iberoamérica para referirse al área geográfica conformada por aquellos países en los que se utilizan mayoritariamente los idiomas español y portugués y que forman parte de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

a) Regulación de la cooperación. Acuerdos dirigidos a favorecer la colaboración y la integración en algunas de las fases del ciclo económico de la industria audiovisual y que se traduce en la adopción de compromisos y concesión de ventajas a creadores y empresas audiovisuales de los otros Estados firmantes. Pueden tomar diferentes formas (acuerdo regional, convenio multilateral, acuerdo bilateral...). Los instrumentos jurídicos multilaterales con los que cuenta la cooperación cinematográfica iberoamericana son: el *Convenio de Integración Cinematográfica en Iberoamérica*, orientado a la establecimiento de un marco institucional de cooperación a través de la creación de una autoridad (CACI³) y un órgano de gestión de la cooperación cinematográfica (SECI⁴) y la expresión de algunos compromisos generales (circulación de profesionales y admisión temporal de obras) a ser incorporados a las legislaciones nacionales; el *Acuerdo Iberoamericano de Coproducción Cinematográfica*, que provee una regulación regional para la coproducción cinematográfica; y el *Acuerdo para la Creación del Mercado Común Cinematográfico Latinoamericano*, focalizado en promover la circulación y exhibición de obras cinematográficas. Estos tres instrumentos jurídicos fueron elaborados en 1989 y en su mayoría adaptados a principios del siglo XXI⁵. Bilateralmente, algunos de los Estados de la región han firmado acuerdos con otros países iberoamericanos, ante todo en el ámbito de la coproducción cinematográfica.

b) Instituciones. Aquellos organismos de carácter público, privado o mixto que tienen responsabilidades directas en favorecer la colaboración y la integración audiovisual. Pueden tener carácter ejecutivo, pero también consultivo, como sucede, por ejemplo, con observatorios o grupos de expertos. Son precursores de iniciativas y también garantes de que los acuerdos firmados sean efectivamente aplicados. Tras la desaparición de la ULCRA⁶158 la asociación de radiodifusores latinoamericanos creada en 1985 en San José de Costa Rica⁷159, y cuya corta vida a pesar de la

³ Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica.

⁴ Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana.

⁵ Es interesante observar cómo la definición del ámbito geográfico que aplica a cada uno ellos varía. Dos de ellos (integración y cooperación) se refieren a un —acuerdo iberoamericano|| y uno (creación de mercado común) a un acuerdo —latinoamericano||, incluso si las partes firmantes son potencialmente las mismas y se desarrollan en el seno de las negociaciones de una sola institución (la CAACI).

⁶ Unión Latinoamericana y del Caribe de Radiodifusión.

⁷ A pesar de ser precursora en el proceso de integración latinoamericana audiovisual fue la última unión regional de radiodifusión en constituirse. Años antes ya se habían constituido la Unión Europea de Radiodifusión (UER, 1946), la Unión de Radiodifusión de los Estados Árabes

calidad de algunos de sus programas se explica por los problemas de financiación y los esquemas débiles de funcionamiento (Getino, 1988; Bustamante, 2008), la CAACI⁸ es el principal organismo internacional iberoamericano especializado en materia cinematográfica y audiovisual⁹161. Es el órgano máximo del Convenio de Integración Iberoamericana (art. XVII), con el que surge. Inicialmente nace como organismo de autoridades cinematográficas, pero su ámbito de actuación se amplía en el año 2000 al audiovisual. Sin embargo esta ampliación en la definición no supone una ampliación significativa de competencias. Las instituciones nacionales que la forman continúan siendo en su mayoría aquéllas que la constituyeron inicialmente (instituciones cinematográficas nacionales), las cuales por lo general tienen limitadas competencias en materia de televisión. Por su parte, la SECI es el órgano técnico y ejecutivo con sede en Caracas. La dispersión geográfica de estas instituciones y las secretarías técnicas de los programas que gestionan (Ibermedia) ha contribuido a la dificultad de coordinación de sus objetivos (Moreno Domínguez, 2008).

La RECAM¹⁰ es un órgano consultivo del Mercosur sobre asuntos cinematográficos y audiovisuales y está formado por las autoridades gubernamentales nacionales en la materia. Su creación se aprobó en 2003 a través de la Resolución Mercosur/GMC/RES N° 49/03. Además de contar con un observatorio, la RECAM ha lanzado varias iniciativas orientadas a la mejora de la competitividad para el Sector Cinematográfico y Audiovisual del Mercosur; la agilización de los trámites para la circulación de copias (acabadas y en proceso) y la creación de un observatorio (OMA, Observatorio Mercosur Audiovisual). En el ámbito de la televisión, la principal institución de cooperación audiovisual en la región es la ATEI¹¹, organización sin ánimo de lucro creada en 1992 para gestionar la Televisión Educativa y Cultural Iberoamericana (TEIb), programa de cooperación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

A las instituciones de cooperación anteriores promovidas desde el sector público, hay que añadir las iniciativas de las organizaciones empresariales (por

(ASBU, 1955), la Unión de Organizaciones Nacionales Africanas de Radiodifusión y Televisión (URTNA, 1962) o la Unión de Radiodifusión para Asia y el Pacífico (ABU, 1964).

⁸ Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica.

⁹ Fue constituida el 11 de noviembre de 1989 mediante la suscripción del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana y en su seno participan las máximas autoridades cinematográficas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, España, México, Honduras, Panamá, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹⁰ Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur.

¹¹ Asociación de las Televisiones Educativas y Culturales Iberoamericanas.

ejemplo la OTI¹²), las asociaciones profesionales (por ejemplo FIPCA¹³, FITEC¹⁴, EGEDA o FEDALA¹⁵ y algunas fundaciones, como son la Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano o la costarricense Fundacine. Todas ellas juegan también un lugar destacado en la articulación de la cooperación audiovisual iberoamericana.

c) Mecanismos y programas de apoyo a la industria audiovisual. Son las iniciativas y programas de incentivos que tienen objetivos tangibles de apoyo a la actividad audiovisual. Pueden tomar diferentes formas, desde apoyo directo a la coproducción, fondos concursables... Suelen precisar inversiones económicas considerables de los Estados participantes. De todos ellos, sin duda, el más destacado por presupuesto y tradición es Ibermedia¹⁶. También han promovido la cooperación en la región Cinergia (fondo dirigido a creadores y productores de Centroamérica y el Caribe) y el Fondo Raíces (que ha incrementado la incorporación de las Comunidades Autónomas a la coproducción cinematográfica iberoamericana). La Televisión Educativa Iberoamericana, por su parte, ha sido el principal programa iberoamericano de cooperación televisivo. En 2007 se puso en marcha la primera edición el programa DOC TV Iberoamérica, orientado a la producción de documentales televisivos.

¹² Organización de Televisión Iberoamericana.

¹³ Federación de Productores Cinematográficos y Audiovisuales Iberoamericanos.

¹⁴ Federación Intersindical de Técnicos de Cine y Audiovisual del Mercosur.

¹⁵ Federación de Escritores y Directores Audiovisuales Latinoamericanos.

¹⁶ Para un análisis en mayor profundidad del funcionamiento de Ibermedia y sus resultados se recomienda los estudios del mismo realizados por Moreno Domínguez (2008), Falikov (2007) y Vilardel y Álvarez (2009). Contextualizado dentro del conjunto de la cooperación iberoamericana se sugiere la lectura del exhaustivo estudio de García Leiva (2009).

	Cine	Televisión
Regulación de la cooperación	Elevado número de acuerdos bilaterales Acuerdos de integración cinematográfica y creación de mercado único cinematográfico, aunque con escaso impacto Centrados en la co-producción. Escasa atención a la co-distribución Las ventajas de los acuerdos se limitan anualmente Arancel común y reconocimiento obra audiovisual iberoamericana en el marco del Mercosur	Prácticamente inexistente
Instituciones	CAACI RECAM – Mercosur	OTI No existe organismo de televisiones públicas ATEI, que gestiona el programa TelB
Programas	Ibermedia Cinergia Mercados y encuentros de la industria iberoamericana Programas bilaterales de coproducción	DocTV TelB

Tabla 1. Marco institucional de la cooperación audiovisual iberoamericana. Elaboración propia.

El objetivo de estas iniciativas ha sido la creación de un espacio audiovisual (y cultural) iberoamericano, tal y como se declara en las diferentes manifestaciones y declaraciones aprobadas al respecto, además de las declaraciones de la Cumbres Iberoamericanas o la Carta Cultural Iberoamericana. Para entender mejor cómo este marco puede estar contribuyendo a la obtención de este objetivo, se describen a continuación algunas características que se consideran relevantes del mismo.

Orientación de la cooperación hacia el cine

Una de las primeras conclusiones que se puede extraer al observar la conformación del marco institucional de la cooperación audiovisual iberoamericana (tabla 1), es que aparece centrado exclusivamente en el cine, con escasa si no nula incorporación de la industria televisiva. En su mayor parte los acuerdos, instituciones y programas (o al menos los más significativos y de mayor éxito) se han construido para favorecer la cooperación cinematográfica. De este modo, la cooperación cinematográfica iberoamericana parece haber configurado un marco institucional que garantiza cierta proyección y continuidad en el futuro, algo que no parece haberse conseguido en la televisión.

Como ejemplo, todos los acuerdos multilaterales y bilaterales son de cooperación cinematográfica, e incluso si en ocasiones se denominan —audiovisuales||, en la práctica sólo hacen referencia y no tienen consecuencias significativas para la industria de la televisión. Institucionalmente, la CAACI se reúne periódicamente y cuenta con recursos humanos y técnicos propios que le garantizan cierta estabilidad. Así gran parte de la industria cinematográfica iberoamericana es consciente de su existencia y suele seguir las negociaciones y acuerdos de la misma (principalmente, la publicación de las bases y las resoluciones de las diferentes convocatorias de Ibermedia). En el cine existe un marco mínimo de cooperación regional que facilita cierto tratamiento preferencial a los creadores iberoamericanos frente a los procedentes de otros países. Por el contrario en la televisión no se encuentra disponible ningún convenio o acuerdo multilateral ni bilateral en la materia¹⁷.

Existe una asociación de empresas de televisión (la OTI), pero su función principal es lograr la negociación conjunta de los derechos de transmisión de eventos deportivos. La emisión conjunta de una canal de noticias, que no dejaba de ser un montaje de las noticias de las cadenas participantes con ciertos elementos de continuidad, no gozaba de una clara identidad única, y dejó de emitirse tras varios años de funcionamiento. Aunque la CAACI haya aumentado su definición a —audiovisual|| sus miembros y sus competencias son esencialmente cinematográficas, ya que las instituciones nacionales que la forman tienen poca capacidad para llegar a acuerdos internacionales que puedan ser traducidos en legislación televisiva nacional. Una de las grandes limitaciones de la cooperación audiovisual es sin duda que al día de hoy no existe un organismo que facilite por un lado la reunión periódica de los organismos de regulación de televisión, y por otro, como defiende Bustamante (2009) no se ha constituido una asociación de televisiones públicas, que permitiría avanzar en la formulación de algunos acuerdos y convenios internacionales y la implantación de programas de cooperación más ambiciosos. El creciente impulso que está adquiriendo la televisión pública (nacional, regional o local) en países que hasta ahora habían tenido poca tradición en radiodifusión pública (Brasil o Ecuador, por ejemplo) hace que este organismo de cooperación sea cada vez más necesario. Iniciativas como DocTV IB que en su emisión televisiva en varias cadenas públicas televisivas de la región logró niveles aceptables de audiencia, muestran que existe un cierto interés de los responsables de programación de las televisiones

¹⁷ Sólo se encontraron algunos acuerdos de televisión transfronteriza entre países limítrofes. Por ejemplo, Brasil y Argentina.

públicas por emitir productos iberoamericanos de calidad, pero se hace imprescindible un foro que articule los diferentes esfuerzos al respecto. La inexistencia de este organismo es, sin duda, consecuencia de que si en el cine se puede encontrar una clara tradición regulatoria común, en el campo de la televisión las diferencias entre los países de la región son aún mucho más evidentes.

Por ejemplo, no todos los países tienen un consejo regulatorio del audiovisual (España por ejemplo) y son pocos los países con televisiones públicas fuertes. No hay que olvidar que la experiencia de cooperación en el cine nos muestra que ha permitido que algunos países más pequeños creasen instituciones antes inexistentes o no operativas en el campo del cine, en parte como resultado de la participación en instituciones y programas iberoamericanos y se haya producido un cierto acercamiento de las legislaciones nacionales (Vilardel y Álvarez, 2009).

Sorprende esta situación si se tiene en cuenta que la cooperación televisiva fue anterior a la cinematográfica, al menos en cuanto a la conformación de instituciones. Por ejemplo, la ULCRA que nació con el objetivo de convertirse en el principal referente de cooperación entre los radiodifusores públicos nació años antes que la CAACI y TEIb entró en funcionamiento varios años antes que Ibermedia. Pero dados las grandes diferencias intrarregionales y los intereses existentes en la televisión, ha sido difícil avanzar en el campo de la cooperación.

Es preocupante que siendo la televisión el sector audiovisual con mayor influencia social y económica, haya sido también el sector en el que se le ha prestado menor atención a las políticas de integración. Si hay un espacio audiovisual iberoamericano éste es ante todo en el ámbito de la televisión, y sin embargo la televisión ha sido prácticamente obviada en cuanto a regulación e institucionalización de una mínima cooperación. No existen, salvo unas pocas excepciones como el programa para la producción y distribución de documentales DOC TV IB y el proyecto de televisión educativa y cultural TeIB, ni instituciones iberoamericanas, ni programas, ni legislación regional, ni convenios de cooperación en el ámbito de la televisión¹⁸.

¹⁸ En cuanto a la firma de acuerdos, sirve por ejemplo comparar el proceso iberoamericano con el proceso de cooperación cultural promovido por el Consejo de Europa (institución diferente a la Unión Europea), el cual ha considerado la firma de convenios en materia audiovisual como parte esencial de la colaboración. Además del Convenio Europeo de Coproducción Cinematográfica (1992), ha elaborado un Convenio en Televisión Transfronteriza (1989), un Protocolo de enmienda al mismo (1998), una Convención para la Protección del Patrimonio Audiovisual (2001) y un protocolo al mismo en cuanto a Protección de la Producción Televisiva (2001), entre otros instrumentos internacionales. No se está defendiendo en absoluto que la firma de convenios sea la solución de la integración audiovisual entre países y culturas, pero facilita el acercamiento de políticas televisivas y favorece la discusión de posibles iniciativas de integración.

Ibermedia, por ejemplo, desarrolla casi el total de sus actividades al cine, y como señala Bustamante (2009) podría ser fácilmente denominado como —Ibercine||. De algún modo, la escasa cooperación y la colaboración en materia televisiva se podría explicar porque frente a las instituciones cinematográficas, las instituciones y regulaciones de televisión varían en mayor grado entre los diferentes países. Los intereses y los enfoques de política son otros, y con una orientación menor a favorecer el intercambio regional. De ahí que sea importante trasladar e intentar aplicar mecanismos e instituciones similares en el ámbito de la televisión (entendiendo las propias características de la industria) en el que se compartan orientaciones de políticas culturales y se analicen las posibilidades de cooperación. Otro riesgo a tener en cuenta, es esta tendencia de convenios, instituciones y programas cinematográficos a definirse como audiovisuales cuando en la práctica incluyen acciones de fomento cinematográfico y acciones muy puntuales y secundarias en el ámbito televisivo. Esto puede crear la percepción de que existe un marco institucional de cooperación audiovisual suficiente que abarca también la televisión, generando una cierta inacción al respecto.

Enfoque bilateral predominante en la regulación de la cooperación audiovisual

Incluso si existen varios convenios iberoamericanos multilaterales, los acuerdos bilaterales en materia cinematográfica son el principal mecanismo de regulación de la cooperación. Los propios convenios regionales (como es el Acuerdo Iberoamericano de Coproducción) animan a los países signatarios del mismo a firmar acuerdos bilaterales que contemplen mayores niveles de compromiso e integración. De esta manera implícitamente se están reconociendo los laxos compromisos acordados a nivel regional. Pero esto conduce también a que sean los convenios bilaterales los que determinen la estructura de la cooperación, creándose una situación en la que un número reducido de países actúan como nodos centrales de la cooperación, precisamente aquéllos países con industrias audiovisuales más fuertes. De hecho, los acuerdos de cooperación cinematográfica se ubican entre los acuerdos más frecuentes en materia cultural (**Alonso, Lozano y Priolé, 2004**).

La tabla 2 recoge los acuerdos bilaterales de cooperación firmados hasta 2008 y muestra cómo muchos países de la región no habían firmado aún hasta 2007 ningún acuerdo bilateral de cooperación audiovisual.¹⁹ A lo que hay que añadir que ni siquiera los convenios regionales (Acuerdo de Integración Cinematográfica, por ejemplo) han sido firmados por todos los países de la región.

	AR	BO	BR	CO	CR	CU	CH	EC	ES	MX	PY	PE	PT	PR	RD	UY	VE
Argentina (AR)		--	1988; 2003	1985	--	--	1994	1988	1969; 1992;	1996	--	--	--	--	--	1999	1998
Bolivia (BO)	--		--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Brasil (BR)	1988; 2003	--		1983	--	--	1966; 1996	1988	1963	--	--	--	1985; 1989; 2007	--	--	--	1988
Colombia (CO)	1985	--	1983		--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Costa Rica (CR)	--	--	--	--		--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Cuba (CU)	--	--	--	--	--		negociación	--	1990	--	--	--	--	--	--	--	2008
Chile (CH)	1994	--	1966; 1996	--	--	negociación		--	2003	--	--	--	--	--	--	--	1992
Ecuador (EC)	--	--	1988	--	--		--		--	--	--	--	--	--	--	--	--
España (ES)	1969; 1992;	--	1963	--	--	1990	2003	--		2004	--	--	1990; 2005; 2006	2003	--	--	1996
México (MX)	1996	--	--	--	--	--	--	--	2004		--	--	--	--	--	--	1972
Paraguay (PY)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--		--	--	--	--	--	--
Perú (PE)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--		--	--	--	--	--
Portugal (PT)	--	--	1985; 1989; 2007	--	--	--	--	--	1990; 2005; 2006	--	--	--		--	--	--	--
Puerto Rico (PR)	--	--	--	--	--	--	--	--	2003	--	--	--	--		2007	--	--
Rep. Dominicana (RD)		--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2007		--	--
Uruguay (UY)	1999	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--		--
Venezuela (VE)	1998	--	1988	--	--	2008	1992	--	1996	1972	--	--	--	--	--	--	

Tabla 2. Acuerdos bilaterales de cooperación cinematográfica Iberoamericanos y fecha de firma (hasta 2008). Fuente: Elaboración propia a partir de información de las agencias

En total se registraron 31 acuerdos bilaterales (entre los que se contabilizan las diferentes versiones de los mismos). España (11), Brasil (9) y Argentina (8) son los países que más acuerdos han firmado. A continuación se sitúan Venezuela (6), Chile (5), Portugal (5, pero con sólo dos países latinoamericanos) y México (3). De algunos países como Bolivia, Costa Rica, Perú o Paraguay no se encontró que hayan firmado aún ningún acuerdo bilateral con otros países iberoamericanos. Ecuador ha firmado tan sólo un ajuste complementario al acuerdo de cooperación cultural con Brasil. En general se observa que son los países con industrias cinematográficas de mayor

¹⁹ La información fue recogida en el segundo semestre de 2008 a partir de las webs de los organismos nacionales de cine de los países iberoamericanos y la documentación de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cancillerías. Dada la utilización de fuentes secundarias algún acuerdo bilateral podría no haber sido registrado.

tamaño y con mayor nivel de apoyo público al fomento, los que también se han caracterizado por una actividad más intensa en la firma de convenios internacionales.

Observando las fechas de firma de estos acuerdos se pueden distinguir dos grandes periodos que representan un antes y un después tras la firma en 1989 en Caracas de los instrumentos de cooperación iberoamericana. Hasta 1989 son 9 los convenios, y España, Brasil y México son los países que mostraron una mayor actividad. Colombia firmó sus dos acuerdos bilaterales precisamente en este período sin que posteriormente haya vuelto a firmar acuerdos.²⁰ Desde 1989, una vez que entra en vigor el acuerdo de integración y coproducción cinematográfica, países como Argentina intensifican la firma de acuerdos bilaterales. Desde finales de los 90 se firman acuerdos bilaterales que vienen a sustituir a acuerdos anteriores (es el caso de España), o que significan la incorporación de países más pequeños a los procesos de cooperación bilateral (Puerto Rico, República Dominicana...). Se observa, pues, como el Acuerdo de Coproducción Iberoamericano no sólo no sustituyó la celebración de convenios bilaterales de coproducción, sino que promovió su firma, lo cuál se podría deber a una intensificación de los contactos entre las autoridades cinematográficas en el seno de la CAACI.

En su gran mayoría, los acuerdos bilaterales lo han sido de coproducción, habiendo sido escasos aquéllos de codistribución, los cuáles además por lo general una duración limitada. Por ejemplo el firmado entre Argentina y Brasil sólo tuvo vigencia por dos años (2004 y 2005) y aún no ha sido renovado, el cual limitaba la ayuda a ocho películas por año y por país. También España y Portugal firmaron en 2004 un convenio para la distribución y promoción recíproca de películas nacionales con una cantidad máxima a recibir por película seleccionada es de 50.000 euros (art. 4) y el número de películas tres por país, cantidad aún menor que en el acuerdo argentino-brasileño.

Se vuelve a insistir en que estos acuerdos parecen haber obviado la cooperación televisiva. La coproducción televisiva como vía de reducción de riesgos y de ampliación de mercados comienza a ser cada vez más frecuente²¹. Nos

²⁰ Esto podría haber sucedido a causa de los acuerdos de libre comercio firmados con EEUU, incluso si Colombia negoció cláusulas específicas para permitir la cooperación en el ámbito audiovisual.

²¹ Tal es el caso por ejemplo de algunas cadenas de televisión estadounidenses que han intensificado en los últimos años sus proyectos de coproducción con productoras británicas, canadienses o sudafricanas. O Alemania, país que en muchos acuerdos de coproducción audiovisual ha incorporado tanto el cine como la televisión, lo cual facilita la seguridad jurídica y la certidumbre a los coproductores participantes. Por ejemplo, el informe realizado con datos de 2007 por la consultora RTP (2008) para PACT, la asociación británica de productores de

encontramos casos como Brasil que en su acuerdo de coproducción con Alemania contempla la coproducción televisiva, pero no lo hace en sus acuerdos con otros países iberoamericanos.

Naturaleza dispar de las instituciones de cooperación

La tabla 3 describe las características que diferencian a las cuatro principales instituciones internacionales iberoamericanas en materia audiovisual (ATEI, CAACI, OTI y RECAM). De todas ellas, la de primera fundación es la OTI, que se creó en 1971 por las cadenas de televisión públicas y privadas dominantes en los respectivos mercados iberoamericanos. Sorprende que la cooperación televisiva haya antecedido a la cooperación cinematográfica y que sea, sin embargo, la que menos ha avanzado. El hecho de que la OTI sea una asociación internacional de empresas, frente a la CAACI por ejemplo que tiene categoría de organismo intergubernamental, limita el impacto de las decisiones adoptadas en el seno de la misma. Incluso si dentro de la OTI participan canales públicos iberoamericanos, su carácter es evidentemente comercial. ATEI está formada por instancias tan diferentes como son organismos públicos, ministerios, ONGs, universidades o cadenas de televisión. No existe, por tanto, una institución internacional iberoamericana televisiva con carácter intergubernamental ni con misión de servicio público.

	Año constitución	Sede	Estatuto	Ámbito	Miembros	Acciones principales
ATEI	1992	Madrid	Asociación civil	Televisión educativa y cultural	Ministerios de Educación, Cultura y Ciencia; universidades; canales de televisión; ONGs	TEIb
CAACI	1989	Caracas	Organización intergubernamental sujeta al derecho público internacional, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar	Cine, principalm.	Instituciones cinematográficas	Coordina Ibermedia; actualización y desarrollo legislación conjunta
OTI	1971	México DF	Asociación internacional empresarial	Televisión comercial	Cadenas y organización de televisión públicas y privadas	Negociaciones derechos emisión; algún intercambio programación
RECAM	2003	Montevideo – Buenos Aires	Reunión. Dependiente de un órgano ejecutivo de bloque comercial regional (MERCOSUR)	Cine	Autoridades nacionales cinematográficas	Legislación; Cooperación internacional; aranceles comunes

Tabla 3. Características de las instituciones audiovisuales iberoamericanas. Elaboración propia.

televisión, muestra cómo las dos principales tendencias en el comercio internacional del sector televisivo son el incremento de la coproducción y la intensificación de la venta de formatos de televisión.

Revisando estas cuatro instituciones se puede afirmar que no ha habido un proceso consciente y común de creación de un marco institucional conjunto de la cooperación audiovisual iberoamericana. Cada institución tiene objetivos diferentes y naturaleza tan dispar que hace muy difícil la coordinación de sus actividades. No se han encontrado por ejemplo, reuniones, encuentros o foros conjuntos en los que participen representantes de los cuatro organismos, ni que hayan emprendido acciones conjuntas.

De los bloques regionales de integración económica en los que participan los países latinoamericanos (Mercosur, Comunidad Andina, SICA, Caricom...), sólo el Mercosur tiene un organismo especializado en el audiovisual, y ha sido dentro de él donde se han logrado algunos de los avances más interesantes (incluso si incipientes) en el proceso de integración audiovisual. Los países del Mercosur juegan además un papel central de dinamización en otras instituciones audiovisuales.

El éxito de estas instituciones, además de sus recursos y de su naturaleza, depende de la existencia de una marco jurídico internacional que facilite su acción así de como la gestión de programas específicos de fomento de la cooperación audiovisual. La CAACI, a pesar de ser creada en 1989, no es hasta 1998, con la constitución del Fondo Ibermedia, que comienza a expandir sus acciones e intensificar su reuniones. A la vez goza de un marco jurídico (formado por los tres convenios firmados en 1989) que le da cierta certidumbre de actuación. Nada similar existe para la televisión. La triada regulación-institución-programa parece, pues, dotar de significado y efectividad a la existencia de estas instituciones.

Escasa dotación presupuestaria a la cooperación audiovisual iberoamericana

El repaso de los presupuestos de los diferentes programas muestra como la dotación a la cooperación es reducida. No obstante, es sorprendente que esta escasa disponibilidad de fondos para cooperación audiovisual (en comparación con otros programas similares en otras regiones y con el tamaño del mercado audiovisual de la región) se haya logrado una visibilidad elevada de la cooperación, un importante impacto en la industria y se ha convertido en la explicación de casi toda la actividad coproductora en la región (Caballero, 2006).

Como muestra de esta limitación de recursos se ha realizado una aproximación al valor de los presupuestos de los programas de cooperación durante el

En la tabla 4 se observa que durante 2007 los cinco programas iberoamericanos de cooperación analizados (Ibermedia, TelB, Cnergia, DocTV y el

Programa Raíces) tuvieron una dotación total de apenas 6.850.429 euros. Ibermedia con el 57,98% es el principal programa en cuanto a dotación, seguido por TelB con un 20,69%. Esta cantidad resulta sin duda insuficiente si se compara con los costes de producción y funcionamiento de la industria. Por ejemplo, con esta cantidad apenas se podrían producir dos coproducciones cinematográficas medias españolas, cuyo coste medio en 2007 fue de 2.259.000 euros (ICAA, 2008). Aún menor si se compara con los datos de producción cinematográfica en los Estados Unidos. Por ejemplo, en 1999 el coste medio de una producción cinematográfica realizada por una *major* era de 51,5 millones de dólares (Vogel, 2001). O los 106,6 millones de dólares (de los que 70,8 millones se invirtieron en costes de negativo y 35,9 millones en gastos de marketing), que de acuerdo a los datos de la Motion Pictures Association of America costaba como media producir una película en Estados Unidos (MPAA, 2008).

	Presupuesto	%	Años funcionamiento
Ibermedia	3.971.707 €	57,98%	10
TelB	1.417.389 €	20,69%	ND
Cnergia	94.667 €	1,38%	4
DocTV	933.333 €	13,62%	1
Programa Raíces	433.333 €	6,33%	ND
Total Cooperación	6.850.429 €	100,00%	—

Tabla 4. Dotaciones económicas de los programas de cooperación audiovisual iberoamericana (2007). Elaboración propia.

Dependencia económica de las aportaciones de un número reducido de países

²² Los presupuestos de cada programa se han obtenido de sus planes anuales y la información publicada por cada uno de los programas.

De los cuatro programas de cooperación audiovisual analizados que se financian con las aportaciones de entidades públicas (Cinergia se financia en su mayor parte a través de aportaciones de fundaciones privadas), se sostienen económicamente con la aportación de España (52% del total de las aportaciones), Brasil (13,9%), Venezuela (9,4%), y Argentina (8,7%). Entre los cuatro países acumulan un 83,95% de las aportaciones de los fondos. Esta distribución no es proporcional al peso económico de cada uno de los países, y se ve por ejemplo la escasa participación de países con importante mercado como son México o Colombia. Sin duda esta estructura es el resultado de las prioridades políticas de los Estados participantes y parecen ser los cuatro países anteriores los más interesados en el fomento de la cooperación iberoamericana. Un cambio en las prioridades políticas de algunos de estos cuatro países, y especialmente España, podría afectar excesivamente al futuro de la cooperación audiovisual iberoamericana.

	Ibermedia	TeIB	DocTV	Fondo Raíces*	TOTAL	%
Argentina	266.667 €	-	133.333 €	133.333 €	533.333 €	8,7%
Bolivia	-	-	-	-	0 €	0,0%
Brasil	455.041 €	-	400.000 €	-	855.041 €	13,9%
Colombia	100.000 €	-	-	-	100.000 €	1,6%
Cuba	66.667 €	-	-	-	66.667 €	1,1%
Chile	100.000 €	-	-	-	100.000 €	1,6%
España	2.050.000 €	841.420 €	-	300.000 €	3.191.420 €	52,0%
Honduras	-	8.459 €	-	-	8.459 €	0,1%
México	166.667 €	76.680 €	-	-	243.347 €	4,0%
Panamá	66.667 €	-	-	-	66.667 €	1,1%
Perú	66.667 €	-	-	-	66.667 €	1,1%
Portugal	200.000 €	-	-	-	200.000 €	3,3%
Puerto Rico	66.667 €	-	-	-	66.667 €	1,1%
Uruguay	66.667 €	-	-	-	66.667 €	1,1%
Venezuela	300.000 €	141.252 €	133.333 €	-	574.585 €	9,4%
TOTAL	3.971.707 €	1.067.811 €	666.667 €	433.333 €	6.139.519 €	100,0%

* Aportaciones de Consorcio Audiovisual de Galicia y el Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC)

Tabla 5. Aportaciones a la cooperación audiovisual iberoamericana (2007). Elaboración propia.

Marco de cooperación orientado a la fase productiva del ciclo económico audiovisual

Los resultados en integración audiovisual en la región están también determinados por el hecho de que la cooperación se ha centrado claramente en la coproducción. Una verdadera integración audiovisual, si éste es efectivamente el

resultado perseguido con las políticas de cooperación, exige tener en cuenta toda la cadena productiva. Por ejemplo, prácticamente la totalidad de los acuerdos bilaterales firmados han sido de coproducción. Las escasas excepciones, han tenido una duración limitada (como en el caso del acuerdo entre Argentina y Brasil) y se han aplicado a un número reducido de películas por año (el caso del convenio de co-distribución entre España y Portugal).

Estas limitaciones no han venido resueltas dentro de los convenios internacionales. Incluso si en 1989 se firmó el Acuerdo para la Creación del Mercado Común Latinoamericano, con el objetivo de fomentar la distribución audiovisual, éste no exigía compromisos por parte de las partes firmantes. Ha sido el único de los tres convenios multilaterales que no ha sido adaptado y modificado tras su primera edición, dada su reducida aplicación. Los programas de cooperación sólo recientemente empiezan a prestar una mayor atención a las otras fases del proceso productivo (promoción o distribución, por ejemplo), pero esto aún no se ha traducido en dotaciones importantes presupuestarias. DocTV IB representa un nuevo ejemplo de cómo la distribución se puede incorporar desde la concepción de un programa²³175.

El resto de programas (Ibermedia, TelB, Cinergia...) están orientados mayoritariamente a la coproducción y el desarrollo, incluso si Ibermedia a partir de 2009 ha incluido nuevas líneas de fomento de la exhibición y ha intensificado sus acciones en distribución. En la tabla 54 se muestra que ésta no es la única opción de cooperación audiovisual multiestatal. Al contrastar Ibermedia, TelB y Cinergia con la distribución de presupuestos del programa Media 2007 de la Comisión Europea, se observa como éste último se centra en la distribución. Un programa multinacional de cooperación no puede conseguir la creación efectiva de un espacio audiovisual si no promueve la distribución y el intercambio de las obras producidas. Programas como Ibermedia han contribuido a crear un catálogo de producciones iberoamericanas de alto interés artístico y cultural, aunque la circulación de las mismas es aún reducida. La cooperación cinematográfica están en camino de consolidarse como instrumento de política cultural y se hace necesario potenciar ahora la distribución de este catálogo.

²³ Además del compromiso de emisión en cadenas públicas de todos los países participantes, se está valorando la posibilidad de crear un serie en DVD para su distribución.

Líneas de acción	Media 2007		Ibermedia		TelB		Cnergia	
	%	Ppto*	%	Ppto	%	Ppto	%	Ppto
Desarrollo	20	15.000.000 €	11	424.560 €	-	-	22	20.667 €
Co-producción	-	0 €	81	3.181.507 €	33	467.737 €	78	74.000 €
Distribución	55	41.250.000 €	2	91.096 €	14	198.607 €	0	-
Promoción	9	6.750.000 €			0	ND	0	-
Formación	7	5.250.000 €	4	152.740 €	0	5.117 €	0	ND
Otros	9	6.750.000 €	2	95.205 €	53	745.928 €	0	-
	100	75.000.000	100	3.945.108	100	1.417.389 €	100	94.667 €

* Presupuesto aproximado según la distribución establecida por la UE

** Otros incluye para Media 2007 proyectos horizontales y pilotos y para Ibermedia delivery

Tabla 6. Distribución de presupuesto en varios programas de cooperación audiovisual (2007).
Elaboración propia a partir de datos de Comisión Europea, Ibermedia, ATEI y Fundacine.

Algunas reflexiones

El repaso del marco de cooperación audiovisual permite observar algunas de sus fortalezas y debilidades. Como debilidad se observa una desvinculación generalizada de la cooperación cinematográfica y la cooperación televisiva. Incluso si se acepta que es necesaria una mayor integración de la industria audiovisual, son pocas las iniciativas, acuerdos y programas de cooperación que abarcan tanto el cine como la televisión, lo que obliga a analizar separadamente el marco de cooperación del cine de la televisión. A todo ello se añade el vago concepto de espacio audiovisual. Aunque programas e instituciones de cooperación hablen de la creación de un espacio audiovisual iberoamericano no queda claro a qué se refiere exactamente y cuáles son sus límites.

Siendo voluntaria la participación en los programas (no podría ser de otra manera como consecuencia de los procesos de cooperación política y económica de los que depende), nos encontramos con una situación en que no todos los países de la región participan en todos los programas de cooperación audiovisual. Un gran ausente es con certeza la parte hispana de EEUU. No queda siempre claro si por espacio se entiende la libre circulación de productos audiovisuales o si este espacio audiovisual debe abarcar Iberoamérica en amplia definición o se debe concluir en algunas de las partes que lo forman (Latinoamérica, Sudamérica, Centroamérica, Mercosur...). Todas ellas definiciones de espacio que en ocasiones se ven empapadas por definiciones ideológicas de conflicto.

Aparentemente no deja de ser una contradicción que sea el sector audiovisual de mayor peso económico y de mayor repercusión social (en términos de audiencia y consumo), el sector al que menos atención se le haya presentado en términos de

cooperación. Y sólo es aparente porque precisamente es un sector en el que tradicionalmente han sido unas pocas las empresas que, normalmente cercanas a los respectivos gobiernos de sus países, han marcado la dirección de las políticas audiovisuales de la región. La cooperación en el cine se ha visto como una vía necesaria para garantizar cierta sostenibilidad de una industria débil y fragmentada (en la producción, aunque no en otras etapas de la cadena productiva), frente a la televisión una industria que se ha percibido más fuerte y concentrada.

Un futuro de televisión digital terrestre, de aumento de las plataformas de distribución de contenidos audiovisuales y de reducción de los presupuestos publicitarios (mayor disponibilidad de canales y una menor tarta publicitaria a distribuir), podría significar que la coproducción y el intercambio televisivo entre países iberoamericanos sea una de las oportunidades para garantizar a los ciudadanos de la región contenido abundante, variado, culturalmente próximo y de calidad.

De algún modo, la digitalización de los contenidos audiovisuales, la convergencia tecnológica y los retos económicos a los que se enfrenta la televisión y el cine, han hecho que los convenios de cooperación existentes en la región puedan quedar anticuados en poco tiempo. La incorporación de la televisión, la actualización de los convenios vigentes y la creación de acuerdos de ámbito regional podrían contribuir a aprovechar las ventajas derivadas de una mayor cooperación con el audiovisual de otros países iberoamericanos.

Sin duda, entre la fortalezas del marco de cooperación cabe destacar la progresiva estructuración de la cooperación (eso sí, en una industria y en una fase de la cadena de valor, la coproducción cinematográfica), que ha demostrado a las autoridades y profesionales del sector los efectos positivos derivados de la cooperación. El éxito de esta experiencia, sin duda, es un claro argumento para defender la extensión de las iniciativas a otras áreas de la cooperación audiovisual.

Bibliografía

DELGADO Gómez-Escalonilla, L. y FIGUEROA, M. (2008). —Los compromisos internacionales de España en materia de cultura||. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo Nº 4/2008.

BUSTAMANTE, E. (2009). *“Industrias culturales y cooperación iberoamericana en la era digital”*, Pensamiento Iberoamericano, 4, 73-102.

BUSTAMANTE, E. (2008). —La televisión en Iberoamérica. El nudo central de la cooperación cultural||. En Bustamante, E. (Ed.), La Cooperación Cultural-

Comunicación en Iberoamérica. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, pp. 233-256.

CABALLERO, R. (Coord.) (2006). Producción, coproducción e intercambio de cine entre España, América Latina y el Caribe, Fundación Carolina, Madrid.

FALICOV, T. (2007). —Programa Ibermedia. Co-Production and the Cultural Politics of Constructing an Ibero-American Audiovisual Space|| , *Spectator*, 27 (2), págs. 21-30.
GARCÍA Leiva, T. (2009). —Informe I: España|| , en Albornoz, L. (coord.) *Cultura y Comunicación. Estado y perspectiva de la cooperación española con el resto de Iberoamérica*, Fundación Alternativas, Madrid.

GETINO, O. (1988). —Imágenes para el intercambio. Televisión e identidad cultural|| . *Diálogos de la Comunicación*, 21. Recuperado el 20 de marzo de 2009 de http://www.dialogosfelafacs.net/dialogos_epoca/pdf/21-05OctavioGetino.pdf.

ICAA (2008). Memoria anual 2007, Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales, Madrid.

MORENO DOMÍNGUEZ, J.M. (2008). —Diversidad audiovisual e integración cultural: analizando el programa Ibermedia|| , *Comunicación y Sociedad*, 2008, (009). Recuperado el 26 de mayo de 2009 de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=34600905>.

MPAA (2008). —Entertainment Industry Statistics 2007|| . Motion Pictures American Association. Recuperado el 17 de abril de www.mpa.org/researchStatistics.asp.
RTP (2008). —Rights of Passage 2007|| . PACT, Londres. Recuperado el 20 de marzo de 2009 de http://www.pact.co.uk/uploads/file_bank/RightsOfPassage2.pdf

VILARDEL, E. y ÁLVAREZ, J. (2009). —10 años de Programa Ibermedia, 1998-2008|| , *Pensamiento Iberoamericano*, 4, 255-264

VOGEL, H. (2001). *Entertainment Industry Economics*, Cambridge University Press, Cambridge: New York.