

**LAS EXIGENCIAS DE CONTENIDO LOCAL EN EL CINE, LA RADIO Y LA
TELEVISIÓN COMO MEDIO DE DEFENSA DE LA DIVERSIDAD
CULTURAL: TEORÍA Y REALIDAD**
(Parte I)

Ivan Bernier

Desde hace tiempo se sabe que, en la teoría económica, las restricciones cuantitativas son consideradas como una traba particularmente peligrosa a los intercambios comerciales. Esta percepción encuentra su aplicación en el artículo XI del GATT de 1947, que prohíbe toda forma de restricción cuantitativa que no sean los derechos de aduana. Pero si se tiene en cuenta la reglamentación internacional del comercio, resulta bastante curioso que no se prohíba, fundamentalmente, la utilización de cuotas con el objetivo preciso de preservar un contenido doméstico básico en el cine, la radio y la televisión. No sólo es así sino que la práctica internacional multilateral en sí misma, desde la entrada en vigor de la OMC, deja entrever una reticencia evidente de los Estados a asumir compromisos en el sector audiovisual, lo que resulta fácil de comprender habida cuenta del número no desdeñable de Estados que aún juzga necesario recurrir a este tipo de medidas. Incluso, en recientes tratados bilaterales y regionales de libre comercio pudo constatarse una tendencia a dar lugar de manera explícita a tales intervenciones en el sector audiovisual. De allí a concluir que otros intereses que no sean comerciales, e igualmente importantes, explican en la práctica este tratamiento particular de los productos audiovisuales, no hay más que un paso.

Como se verá, estos intereses son bien reales y, en determinadas circunstancias justifican efectivamente el recurso a las cuotas. Sin embargo, no debe concluirse que el tema de su utilización está arreglado definitivamente. En efecto, para un número creciente de observadores, en realidad no son los argumentos planteados para justificar su utilización lo que explica la tolerancia de la que se benefician las cuotas en el sector audiovisual, sino más bien el hecho de que las nuevas tecnologías van a volver anticuado ese tipo de intervención, haciendo simplemente que los controles en la frontera sean imposibles. Incluso aquí, no obstante, parece existir cierta divergencia entre la teoría y la realidad ya que los que predicen tal desarrollo son también los que, la mayoría de las veces, pretenden imponer nuevas normas internacionales prohibiendo toda forma de obstáculos al comercio de productos digitales. Evidentemente, en la medida en que los intereses culturales importantes estén

en juego, es fundamental comprender claramente lo que sucede, a fin de evitar que se comprometa el derecho a la expresión cultural, y por extensión, la propia diversidad cultural.

Parte I

Las exigencias de contenido local respecto a la reglamentación internacional del comercio

En cuanto a las cuotas de pantalla, el cine ya es objeto de una excepción explícita, la que se encuentra en el artículo IV del GATT de 1994. Veremos cómo esta excepción se fue explicitando con el correr de los años y lo que devino en la práctica. En el caso de la radio y la televisión, a las que por lo general se las relaciona con el comercio de servicios, la fórmula de negociación utilizada en materia de acceso al mercado en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) autoriza a los Miembros a asumir compromisos solamente en sectores de su elección y en la medida en que autoricen este acceso al mercado. Por lo tanto, en el marco de las negociaciones, un miembro sigue siendo libre, a menos que renuncie a su derecho a limitar el acceso a la radio o a la televisión, de mantener cuotas en estos sectores o, incluso, aumentarlas si es su intención. Más adelante, se hará el balance de la utilización que se hizo hasta el presente de las cuotas en estos dos sectores.

A : Las exigencias de contenido local en el sector del cine

Como instrumento de política nacional en el sector del cine, las cuotas de pantalla hacen su aparición a fines de la Primera Guerra Mundial. En ese momento, varios países europeos establecen un sistema de cuotas de pantalla con el fin de proteger su industria cinematográfica que se encontraba amenazada por una afluencia repentina de películas estadounidenses, a las que percibían como un peligro para su expresión cultural. La industria estadounidense del cine reaccionó inmediatamente pidiendo a su Gobierno que presionara sobre los países en cuestión para que pongan fin a esta práctica. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, esa misma industria conseguía revertir parcialmente la situación, gracias a acuerdos negociados de Gobierno a Gobierno, como el Acuerdo Blum-Byrnes de 1946 entre Francia y Estados Unidos, que concedía a las películas estadounidenses cuotas más favorables a cambio de una ayuda para pagar la deuda de guerra de Francia, o también gracias a acuerdos negociados directamente entre la *Motion Picture Export Association of America* y

distintos Gobiernos.¹ No obstante, la entrada en vigor del GATT de 1947, y más específicamente su artículo IV, puso un cierre temporario a este debate.

El artículo IV del GATT de 1994 constituye una excepción al artículo III que prohíbe toda forma de discriminación entre los productos nacionales y los extranjeros.² Estipula que un Miembro puede mantener una reglamentación cuantitativa interior que implique la obligación de proyectar, por un período determinado, películas de origen nacional durante una fracción mínima del tiempo total de proyección efectivamente utilizado; aunque se precisa que las cuotas de pantalla deben ser objeto de negociaciones que tiendan a limitar el alcance o a suprimirlas.³

Esencialmente, el artículo IV reproduce el artículo 19 de la Carta de la Habana que, según Clair Wilcox, se adoptó

...en reconocimiento a que la producción cinematográfica tenía el mismo derecho a protegerse de la competencia extranjera que cualquier otra industria, y a que una protección eficaz de la misma no podía lograrse imponiendo un arancel aduanero sobre las bandas cinematográficas. Por lo tanto, la cuota cinematográfica fue aceptada como mecanismo equivalente de protección, debido a que todos los demás mecanismos (excluidos los aranceles aduaneros) estaban prohibidos.⁴

No obstante, en el somero análisis de la Carta de La Habana que hizo público el Departamento de Estado en 1950, el Gobierno Estadounidense proporcionó una interpretación distinta del artículo IV:

¹ Sobre el desarrollo de este punto litigioso entre las dos Guerras, ver: ANDREW HIGSON et RICHARD MALTBY, ed., "FILM EUROPE" AND "FILM AMERICA" : CINEMA, COMMERCE AND CULTURAL EXCHANGE 1920-1939", Exeter, University of Exeter Press, 1999, pp. 346-397 ; ver también: T. GUBACK, "Non Market Factors in the International Distribution of American Films,". BRUCE A. AUSTIN, dans , ed., *Current Research in Films: Audiences, Economics and Law* Vol. 1, (Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1985), pp. 111, 114-115 ; LAURENT BURIN DES ROZIERS, *Du cinéma au multimédia. Une brève histoire de l'exception culturelle*, Institut français des relations internationales, Notes de l'IFRI No 5, 1998.

² Article III : 10 du GATT de 1994

³ Article IV d) du GATT de 1994. Existen pocos indicios de que se hayan entablado intercambios específicos con vistas a la eliminación de las cuotas de pantalla en el marco de las negociaciones multilaterales del GATT. En las negociaciones de Torquay de 1951, Alemania incluyó efectivamente en su lista de concesiones el compromiso que si se veía obligada a establecer cuotas de pantalla para las películas de origen extranjero, las mismas no excederían 27. Pero esta medida fue retirada más tarde, en 1956, en el marco de las negociaciones en virtud del artículo XXVII. Ver GATT, *Guide to GATT Law and Practice* (1994) 192.

⁴ WILCOX, CLAIR A., *CHARTER FOR WORLD TRADE*, New York, The MacMillan Company, 1949, p. 77. (Nuestra traducción) Clair Wilcox era el representante de Estados Unidos durante las negociaciones en el marco de la Carta de la Habana.

las películas son diferentes de los otros productos “porque su valor reside en la propia película y no en los ingresos que puede generar”.⁵

Durante las negociaciones que llevaron a la aprobación del Acuerdo General sobre las Tarifas Arancelarias y el Comercio (GATT), el Reino Unido, Noruega y Checoslovaquia, los promotores de esta excepción sobre las películas, plantearon otra explicación para justificar la adopción de lo que se transformaría en el artículo 4. En su opinión, para el caso de las películas entraban en juego importantes consideraciones culturales, lo que no ocurría con otros bienes.⁶ Esta explicación también fue adoptada por John H. Jackson, quien en su obra de 1969 titulada *World Trade and the Law of GATT*, que durante mucho tiempo hizo escuela, escribía que la excepción relativa a las películas fue aceptada “porque se refería mucho más a las políticas culturales nacionales que a las cuestiones económicas y el comercio”.⁷ Es también la interpretación que se desprende de los antecedentes del artículo IV preparado por el Secretariado del GATT en 1990, durante las negociaciones del Ciclo de Uruguay, para el Grupo de Trabajo sobre los Servicios Audiovisuales.⁸

Hace poco, Estados Unidos dio una nueva explicación del Artículo IV del GATT. En cuanto a los servicios audiovisuales y servicios relacionados, afirmaba, en su comunicación al Consejo sobre el comercio de servicios de la OMC del 18 de diciembre de 2000, que:

El artículo IV del GATT proporciona una excepción única y especial a la regla del trato nacional del GATT para las películas cinematográficas. En 1947, en reconocimiento a la dificultad que encontraban los productores nacionales del sector para obtener tiempo de pantalla a fin de presentar sus películas, los miembros fundadores del GATT autorizaron la continuación de las cuotas de pantalla existentes.⁹

⁵ Ver U.N. Doc. EPCT/C.II/W.5, page. 3.4: ver JOHN H. J, *WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT*, 293, n 1 (Nuestra traducción)

⁶ Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development (Geneva 1947), Doc. EPCT/TAC/SR/10

⁷ John H. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis, Kansas City, New York, The Bobbs Merrill Co. In., 1969, p. 293 (notre traduction). Ver también sobre este tema, VAN HARPEN, Robin L., «*Mamas, Don't Let Your Babies Grow Up to Be Cowboys : Reconciling Trade and Cultural Independence*» (1995) MINNESOTA JOURNAL OF GLOBAL TRADE, Vol. 4, p. 167

⁸ GATT, doc. MTN.GNS/AUD/W/1 October 4, 1990.

⁹ Ver WTO, Conseil du commerce des services, Communication des États-Unis, *Audiovisual and Related Services*, 9, 18 Décembre 2000 : Doc. S/CSS/W/21.

La explicación parece un tanto sorprendente en la medida en que el artículo IV contempla tanto el establecimiento de nuevas cuotas como el mantenimiento de las existentes.¹⁰ Cualquiera sea, es interesante tener en cuenta que desde las primeras negociaciones del GATT hasta el presente, los países europeos hicieron valer constantemente que el artículo IV se basa en consideraciones culturales, mientras que Estados Unidos pretende justificarlo sobre fundamentos esencialmente económicos.

El artículo IV plantea también una cuestión importante, la de saber si su lenguaje, que contempla explícitamente las películas cinematográficas impresionadas, cubre además las películas y los programas registrados sobre videos presentados en la televisión. Allí radica precisamente el problema que Estados Unidos señalaba frente al GATT - en 1961 – a través de una denuncia que apuntaba a una decena de países. En ese momento, Estados Unidos destacaba que “las restricciones relativas a la presentación de los programas de televisión violaban, desde un punto de vista técnico, los principios del artículo IV, pero que algunos de esos principios se les podían aplicar”.¹¹ Por su parte, Canadá opinó que el artículo IV cubría esas situaciones, aunque el mismo no hablara como tal de los programas de televisión, ya que en 1947 no podía considerarse tal desarrollo.¹² Desgraciadamente, el Grupo de Trabajo constituido para examinar este tema fue incapaz de llegar a un consenso al respecto.¹³ Finalmente, en 1991, en consultas con la Comunidad Europea sobre las restricciones a la proyección de películas no europeas en la televisión en el marco de la directiva “Televisión sin fronteras”, Estados Unidos, aunque reconocía la excepción del artículo IV, sostenía que esta excepción era aplicable exclusivamente a las películas cinematográficas.¹⁴ Por el momento, lo mejor que puede decirse es que el alcance del artículo IV sigue siendo poco claro.

Legitimadas por el artículo IV del GATT de 1947, las cuotas de pantalla establecidas durante el período 1920-1930 sobrevivieron durante numerosos años, aun antes de ser abandonadas poco a

¹⁰ El artículo IV comienza así: “Si una parte contratante establece o mantiene una reglamentación cuantitativa interior sobre las películas cinematográficas impresionadas, se aplicará en forma de contingentes de proyección con arreglo a las condiciones siguientes.”

¹¹ *GATT, Analytical Index 1994*, p. 192.

¹² Ciertos autores, como Chi Carmody, sugirieron asimismo que el lenguaje restrictivo del artículo IV “no debía interpretarse como implicando necesariamente que el tratamiento de excepción acordado a las películas no podía extenderse a otros media” porque “ese lenguaje era el reflejo de la comprensión de una época”: CARMODY, Chi, «When ‘Cultural Identity Was not at Issue’ : Thinking About Canada – Certain Measures concerning Periodicals», (1999) 30 *LAW AND POLICY IN INTERNATIONAL BUSINESS*, p. 231 at 255. Voir aussi BROWN, Michael et PARKER, Leigh, «Trade in Culture: Consumable Product or Cherished Articulation of a Nation’s Soul», (1993) 22 *DENVER JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND POLICY*, 155 at 170.

¹³ *GATT, Analytical Index 1994*, p. 192.

poco por la mayoría de los países que originalmente las habían adoptado, víctimas de las presiones ejercidas para su eliminación, pero víctimas también de las dificultades para aplicar este tipo de medidas. Por esta razón, Italia puso fin, en 1962, a su propio régimen de cuotas de pantalla, después de once años de debates con la *Motion Picture Export Association*,¹⁵ Dinamarca en 1975, el Reino Unido en 1985¹⁶ y Suiza en 1993. Por el contrario, otros países como Brasil,¹⁷ Venezuela¹⁸, México y Corea, introdujeron un régimen de cuotas de pantalla después de la entrada en vigencia del GATT en 1948. Algunos casos, como España e Italia, sustituyeron también sus cuotas de pantalla para las películas de origen nacional por cuotas para las de origen europeo.¹⁹ Hace muy poco, en 2002, aun la empresa más importante de producción de películas de Rusia, Mosfilm, invocaba la situación crítica de la industria cinematográfica de ese país con el fin de solicitar la implantación de un régimen de cuotas de pantalla.²⁰ Por último, en 2003, se invocaba una hipótesis similar para ayudar a la industria cinematográfica de Eslovaquia, que también se encuentra en una situación desastrosa.²¹

Por otra parte, la presión de Estados Unidos con el fin de obtener la abolición de las cuotas de pantalla se sigue haciendo sentir. En 1998-1999, se inició un encendido debate en Corea del Sur cuando el Gobierno en el poder dejó entender que podría reducir las cuotas de pantalla existentes para dar curso a una petición del Gobierno Estadounidense, que consideraba a esas cuotas como una medida proteccionista, en el contexto de las negociaciones que en ese momento se desarrollaban para llegar a un acuerdo en materia de inversiones entre los dos países.²² El debate continuó, no exento de una gran pasión, hasta el punto en que prácticamente Estados Unidos impuso la cuestión

14

Id.

15

Ver : http://www.terramedia.co.uk/law/quotas_and_levies.htm (Italy)

16

Ver r : http://www.terramedia.co.uk/law/quotas_and_levies.htm (United Kingdom)

17

En Brasil, siempre se encuentra vigente una cuota de pantalla para las películas locales de 28 días por año. Ver : <http://www.ustr.gov/reports/nte/2003/brazil.pdf>

18

Venezuela: También en Venezuela existe una cuota sobre la distribución y presentación en cines de películas de origen nacional: http://www.ustr.gov/pdf/2000_venezuel.pdf

19

Ver : <http://www.ustr.gov/reports/nte/2003/eu.pdf>: Las cuotas de pantalla adoptadas en 1997 por España exigen que los explotadores de salas de cine reserven un día a las películas procedentes de la Unión Europea por cada tres días de películas provenientes del exterior de la misma, más bien que la antigua relación de un día de películas europeas por cada dos días de producciones del exterior. En julio de 2001, después de un largo debate sobre si correspondía eliminar las cuotas de pantalla, el Parlamento Español adoptó una nueva legislación que mantenía las cuotas existentes. No obstante, la nueva Ley prevé que la cuestión de la eliminación de las cuotas sea reexaminada en 2006.

20

Pravda, 16 juillet 2002, "Famous Russian film director proposing to introduce quotas for foreign films in Russia : <http://english.pravda.ru/culture/2002/07/32596.html>. Sin embargo, en noviembre de 2003, el Presidente Poutine, aunque reconocía que la industria tenía gran necesidad de recibir ayuda, objetaba la utilización de las cuotas de pantalla para hacerlo.

21

The Slovak Spectator, Volume 9, no 41, octubre/ novembre 2003, « Slovak cinema : gone with the wind » : « <http://www.slovakspectator.sk/clanok.asp?cl=14236>

22

Ver: "Korean Film industry's plea for screen quota turns emotional", *Korea Herald*, June 18, 1999.

de las cuotas como condición esencial para la celebración del acuerdo. A principios de 2004, el problema estaba aún sin resolver.²³ Es interesante contrastar la posición de Estados Unidos en este tema con la enunciada en su comunicación del 18 de diciembre de 2000 al Consejo sobre el Comercio de Servicios de la OMC, en cuanto a los servicios audiovisuales y los servicios relacionados, donde presentaba al artículo IV como un ejemplo de la flexibilidad del régimen jurídico de la OMC en el sector cultural.²⁴

Para concluir sobre las cuotas de pantalla, debe destacarse que una de las restricciones mencionadas con mayor frecuencia en las listas de compromisos de los Miembros de la OMC en el sector audiovisual durante las negociaciones del Ciclo de Uruguay, se refiere al tiempo que se asigna en la televisión a las películas y a los programas extranjeros.²⁵ Las preocupaciones que al principio justificaron el artículo IV parecen, desde esta óptica, haberse transportado al sector de la televisión.

B : Las exigencias del contenido local en la radio

Dado que la radio se considera como un servicio, el tema de la legalidad de las cuotas radiofónicas respecto a la OMC se debe enfocar según las disposiciones del AGCS. Hay dos disposiciones específicas que pueden aplicarse, el artículo XVI, que se refiere específicamente al acceso al mercado, y el artículo II, que aborda el tema del trato de nación más favorecida.

En cuanto al acceso al mercado, se sabe que en virtud del artículo XVI del GATS, si un Miembro asume voluntariamente compromisos relativos al acceso al mercado en un sector de servicios determinado, este Miembro, a menos que haya inscrito una reserva, limitación o condición en su lista, no puede mantener ni adoptar limitaciones que se refieran, entre otras cosas, al número o cantidad total de servicios producidos expresados en forma de contingentes. Un Miembro que hubiese asumido compromisos en el sector de la radio, por ejemplo, sin inscribir limitaciones de ninguna clase en cuanto al acceso al mercado, estaría pues impedido de mantener o adoptar cuotas radiofónicas.

²³ Ver por ejemplo: *Korea Herald*, "Film industry leaders protest gov't bid to ease screen quota regulations", 29 janvier, 2002.

²⁴ Ver supra, note 9.

En cuanto al artículo II, éste prescribe que los Miembros deben conceder “a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceden a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”. Esta obligación es de carácter general y aplicable al conjunto de servicios, e incluye aquéllos de la televisión y la radio. A partir del momento en que un Miembro mantiene o implanta cuotas radiofónicas, lo que supone, como hemos visto, que no asumió ningún compromiso relacionado con el acceso al mercado en este sector o si lo hizo inscribiendo una reserva al respecto, debe aplicar las cuotas en cuestión sin diferenciar de ninguna manera entre los países extranjeros, sean éstos miembros o no de la OMC. Si lo hace, se lo podría acusar de ir contra el artículo II de la OMC.

En los hechos, son pocos los Miembros que asumieron compromisos en el sector del audiovisual que incluyan la radio. Cuando el GATS entró en vigor, el 1º de enero de 1995, solamente trece Países Miembros, entre éstos cuatro países desarrollados (Estados Unidos, Japón, Israel y Nueva Zelanda) y nueve en desarrollo (Hong Kong, India, Kenia, Corea, Malasia, México, Nicaragua, Singapur, Tailandia), asumieron compromisos en ese sector. Desde entonces, diez países en desarrollo (Albania, República Centroafricana, República Dominicana, El Salvador, Gambia, Jordania, Lesotho, Omán, Panamá, China) y tres con economías en transición (Georgia, Kirguizistán y Armenia) asumieron compromisos en el sector audiovisual a partir de su acceso. Entre los que lo hicieron antes del 1º de enero de 1995, solamente Estados Unidos asumió compromisos completos en el sector de la radio (excepto en lo referente a la inversión extranjera). La situación es diferente en el caso de los países que asumieron compromisos a partir de su acceso (esencialmente los países en desarrollo o con economías en transición): muchos de ellos asumieron compromisos sin ninguna restricción en el conjunto del sector audiovisual, incluida la radio. Para estos últimos, por lo tanto, ya no es posible aplicar cuotas radiofónicas en este sector.

Aunque el número de Estados que mantienen actualmente cuotas radiofónicas permanece bastante limitado, con el correr de los años ese número tendió a aumentar más que a disminuir. Aparentemente, Australia fue el primer país que introdujo tales cuotas, como lo demuestra un estudio fechado en 2003:

²⁵ WTO, Council on Services, *Audiovisual Services*, Background Note by the Secretariat, ¶ 29, Doc. S/C/W/40, 15 June 1998 : http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/w40.doc

La primera reglamentación sobre contenido local australiano fue introducida como parte de la Ley de Radiodifusión de 1942. Ésta estipulaba que no menos del 2,5% del tiempo de difusión musical debía ser dedicado al trabajo de compositores australianos. En 1956 pasó a 5%. En 1973, el *Australian Broadcasting Control Board* introdujo una cuota auxiliar para la música compuesta en Australia, que fue fijada inicialmente en 10% y aumentada hasta el 20% en 1976. En 1987 el Tribunal revisó la reglamentación y como resultado se introdujeron enmiendas que hacían pasar el período de conformidad de 24 horas al día a uno comprendido entre las 6 de la mañana y la medianoche. El nivel de 20%, junto con las enmiendas de 1987, continuó siendo la norma hasta 1992, cuando la nueva Ley de Servicios de Radiodifusión hizo que las cuotas de contenido local formaran parte del código autoregulatorio para las radiodifusoras comerciales y comunitarias.²⁶

La meta del código de conducta voluntario vigente es facilitar el logro de uno de los objetivos de la *Broadcasting Services Act 1992*, es decir, desarrollar y reflejar una mejor percepción de la identidad, el carácter y la diversidad cultural de Australia. Por otra parte, el hecho de que las cuotas radiofónicas australianas estén integradas ahora en un código de conducta voluntario no cambia, desde el punto de vista de la reglamentación internacional del comercio, la naturaleza jurídica de la medida. Debido a que ésta se encuentra vinculada a la ley de 1992 sobre la radiodifusión, se la sigue considerando como una intervención gubernamental.

En 1972, fue el turno de Canadá de introducir las cuotas radiofónicas. En su versión actual, estas cuotas prevén que las emisoras de radio garanticen que por lo menos el 35% de los temas de música popular que difunden sea canadiense y, en el caso de las emisoras de lengua francesa, que al menos el 55% de los temas de música vocal popular sea de lengua francesa. Esta doble exigencia es válida durante la semana y entre las 6 h y las 18 h de lunes a viernes. Unos veinte años más tarde, inspirándose en la experiencia canadiense, Francia adoptó la Ley del 1º de febrero de 1994, que “impone a las radios privadas difundir, desde el 1 de enero de 1996, durante las horas de audiencia importantes, un 40% de canciones de expresión francesa, cuya mitad al menos debe ser obra de nuevos talentos o nuevas producciones, para la parte de su programación compuesta de música de variedad”.²⁷ En 1997, la República de Sudáfrica también adoptó una reglamentación llamada “*The South African Music Local Content Regulation*”, la cual exige que al menos el 20% de los temas musicales difundidos entre las 5 h y las 23 h sea con contenido sudafricano, repartido de manera

²⁶ Paul Masson, *Assessing the impact of Australian music requirements for radio*, Paper prepared for the Music Council of Australia, octubre 2003 : <http://www.mca.org.au/masonmusicimpact.htm>

²⁷ Ver http://www.csa.fr/infos/controle/radio_quotas_accueil.php

relativamente equitativa a lo largo del período.²⁸ El objetivo de la reglamentación era desarrollar, proteger y promover la identidad cultural a nivel nacional y regional y generar una industria dinámica y creativa en este ámbito.

Estos pocos ejemplos de países que mantienen actualmente un régimen de cuotas radiofónicas no agotan la lista de los que disponen de tal régimen; se trata simplemente de los casos mejor documentados. En realidad, hay muchos más países de los que se podría imaginar que recurren a las cuotas radiofónicas con el fin de promover la creación musical en su territorio. Un estudio comparativo realizado en 2003 por Richard Letts, encargado por el *Music Council of Australia*, incluye en esta categoría a tres países en desarrollo, a saber, Nigeria, con una cuota de 80%, Filipinas, con una exigencia de por lo menos 4 composiciones locales por hora y Uruguay, con una cuota de 30%.²⁹ Pero nada indica que éstos sean los únicos países que las adoptaron y un estudio detenido del tema podría demostrar que un gran número de Estados están haciendo lo mismo.

Ninguno de los países identificados anteriormente como teniendo cuotas radiofónicas forma parte de los que asumieron compromisos específicos sobre el acceso al mercado en el sector audiovisual. Pero la incógnita sigue siendo saber si las cuotas radiofónicas que establecieron respetan su compromiso, en virtud del artículo II, de conceder el trato de nación más favorecida. En la medida en que las cuotas en cuestión sólo tengan por objeto garantizar un espacio a la expresión musical local, la respuesta parece afirmativa: en ese caso, las cuotas son por lo general aplicables sin discriminación a todos los Estados extranjeros. Pero la situación es diferente cuando las cuotas tienen por objeto, al mismo tiempo, preservar la utilización de la lengua local. Cuando esta lengua se comparte con otros Estados, como es el caso del francés por ejemplo, sucede que las cuotas se vuelven aplicables al conjunto de la producción musical en esa lengua, incluida la producción musical procedente de esos otros Estados. En tal caso, se podría afirmar que estos últimos se benefician de un trato preferencial en relación con los Estados que no comparten el uso de esa lengua.

²⁸ Ver : *Discussion Paper on the Review of Local Content quotas*, Afrique du Sud, p. 28ss : http://iba.org.za/local_content.pdf

²⁹ Richard Letts, *The Effects of Globalization on Music in Five Contrasting Countries : Australia, Germany, Nigeria, The Philippines and Uruguay*, Music Council of Australia, Octubre 2003 : <http://www.mca.org.au/pdf/mmresfinal.pdf>

C : Las exigencias de contenido en la televisión

En 1989, Estados Unidos presentó, en el marco del GATT, un pedido de consultas referido a la Convención Europea sobre la televisión transfronteriza a cuatro Estados signatarios de la misma, a saber, Luxemburgo, Países Bajos, España y Reino Unido. También presentó otro pedido a la Comunidad Europea sobre la Directiva “Televisión sin fronteras”, haciendo valer en ambos casos que, según el GATT, las disposiciones de los textos en cuestión sobre las cuotas de televisión europeas eran incompatibles con sus compromisos. Aceptando dar curso a esos pedidos, la Comunidad Europea explicó claramente que lo hacía bajo todas las reservas, considerando que se trataba de un asunto que dependía del comercio de servicios y no del GATT.³⁰ Pero los debates no llegaron muy lejos, debido a que la diferencia fue relegada rápidamente a segundo plano a causa de las negociaciones que se desarrollaban sobre el sector audiovisual, en el marco de las negociaciones de la Uruguay Round.

La entrada en vigor del GATS, en enero de 1995, debía prestar un importante apoyo a la posición de la Comunidad Europea en cuanto a las normas aplicables a las cuotas en la televisión. En efecto, dado que los servicios audiovisuales no estaban excluidos de los servicios contemplados en este acuerdo, se consideró que las cuotas en la televisión, tal como ocurre con las radiofónicas, estaban bajo la órbita de los artículos XVI y II del GATS y no de los artículos III y XI del GATT. Por esta razón, un país como India, que asumió compromisos específicos en cuanto al acceso al mercado en el sector de la televisión, excluyó específicamente de estos compromisos su régimen de cuotas en dicho sector; así es como un gran número de países inscribieron reservas, en cuanto a la obligación de conceder el trato de nación más favorecida del artículo II, con el fin de cubrir sus acuerdos de coproducción audiovisual.

En la práctica, debe reconocerse que un número bastante grande de Estados recurre a las cuotas en el sector de la televisión. En la Unión Europea, el artículo 4 de la Directiva “Televisión sin fronteras”, adoptada en 1989, prescribe que los Estados Miembros se aseguran, cada vez que eso es realizable y por medios apropiados, de que los organismos de radiodifusión televisiva reservan la mayor porcentaje de su tiempo de difusión a obras europeas. En general, el conjunto de los Estados Miembros respeta esa Directiva. Algunos de ellos, utilizan también las cuotas para garantizar un

³⁰ GATT, doc. DS4/4, 8 novembre 1989

espacio a su propia producción televisiva, amparados legalmente por el artículo 3 de la Directiva que establece que los Estados Miembros tienen la facultad, en lo que se refiere a los organismos de radiodifusión televisiva que son de su competencia, de prever reglas más detalladas o más estrictas en los sectores cubiertos por la Directiva. Por ejemplo, Francia impone que se respete un porcentaje de por lo menos 60% de obras europeas, de las cuales el 40% debe ser de expresión original francesa, en la programación de obras audiovisuales de las cadenas de televisión³¹; también es el caso de España que reserva el 51% del tiempo de teledifusión para las producciones europeas en sus programas en lengua española o en una de las lenguas minoritarias habladas en ese país.³²

Fuera de Europa, también se encuentran exigencias de contenido local en la televisión de distintos países como Canadá, Australia, República de Sudáfrica, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Costa Rica, Corea y China.³³ Más a menudo que antes, estas exigencias son aplicables inmediatamente, aunque en ciertos casos, como en Argentina y Chile, lo son sólo si se redacta un decreto debido a que se constata que no se respeta la cuota de contenido local. En la práctica, la eficacia de estos diferentes regímenes de cuotas depende, en todos los casos, de la importancia que se acuerde al respeto de estas exigencias.

En los hechos, todos los países que mantienen actualmente exigencias de contenido local en la televisión se abstuvieron hasta hoy de asumir compromisos, en el marco del GATS, en cuanto al acceso al mercado en este sector, preservando así su libertad de acción a ese nivel. No obstante, la situación es diferente en los tratados bilaterales o regionales de libre comercio celebrados estos últimos años. Si algunos de estos tratados, como el de Canadá con Chile³⁴ y el de la Unión Europea también con ese país,³⁵ excluyen completamente el sector audiovisual de su alcance, la situación es diferente en los tratados de libre comercio celebrados por Chile³⁶, Singapur³⁷, Australia³⁸ y Costa Rica³⁹ con Estados Unidos, que son aplicables, en principio, a este sector, aunque abren la puerta a reservas sobre las exigencias de contenido local, al menos en lo que trata a la televisión

³¹ Ver : <http://www.culture.gouv.fr/culture/dgIf/rapport/1999/quotas-diffusion.html>

³² Ver : <http://www.pc.gov.au/inquiry/broadcst/finalreport/appendixf.pdf>

³³ Esta lista se da a título de ejemplo y de ninguna manera pretende ser completa.

³⁴ Ver : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/cda-chile/menu-fr.asp>

³⁵ Ver : http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/chile/docs/euchlagr_i_fr.pdf

³⁶ Ver : <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/text/index.htm>

³⁷ Ver : http://www.ustr.gov/new/fta/Singapore/consolidated_texts.htm

³⁸ Ver : <http://www.ustr.gov/releases/2004/02/2004-02-08-transcript-australia.pdf>

³⁹ Ver : <http://www.ustr.gov/new/fta/Cafta/text/index.htm>

convencional. Sin embargo, en la segunda parte se verá cómo esta aparente apertura de Estados Unidos al mantenimiento de las exigencias de contenido local en la televisión encuentra la contrapartida en su rechazo a todo tipo de obstáculo a los intercambios en materia de servicios electrónicos. Pero antes, es necesario preguntarse sobre las razones que explican la aparente tolerancia, la cual parece haber beneficiado hasta ahora el recurso a las exigencias de contenido local en el cine, la radio y la televisión.