

Comentario al anteproyecto de ley de Fomento del Audiovisual

Aldo Fabrizio Modica Bareiro¹

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar el anteproyecto de ley presentado por la Mesa Multisectorial del Audiovisual Paraguayo sobre Fomento del Audiovisual. Para ello, se analizarán las estructuras y los principales puntos previstos en el anteproyecto, teniendo como referencia las legislaciones de los países de la región sobre el tema y la opinión de personalidades del sector audiovisual local.

Entre los principales aspectos a analizar, se encuentran las diferencias y las características de la obra audiovisual de la simple fijación audiovisual, teniendo como base lo establecido en la ley 1328/98 sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos. También se verán los aspectos más importantes de la exposición de motivos, para luego centrarnos en el análisis del Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP), el establecimiento de beneficios e incentivos por medio del Fondo Nacional del Audiovisual Paraguayo (FONAP) y la creación del Día del Cine Paraguayo.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the draft bill presented by the Multisectoral Committee on the Paraguayan Audiovisual Industry for the Audiovisual Development. To this end, structures and expected key points will be discussed in the draft, having as reference the laws of the countries in the region on the issue and the opinion of important figures in the local audiovisual sector.

Among the main issues to be analyzed there are characteristics and differences of the audiovisual work from the simple audiovisual fixation, based on the provisions of the law 1328/98 on Copyright and Related Rights. The most important aspects of the explanatory memorandum will also be covered and then we will focus on the analysis of the Paraguayan National Audiovisual Institute (INAP), the establishment of benefits and incentives through the Paraguayan Audiovisual National Fund (FONAP) and the creation of Paraguayan Cinema's day.

¹ Abogado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Doctorando en Derecho por la Universidad Austral de Buenos Aires. Magister en Docencia en Educación Superior por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Magister en Propiedad Intelectual por la Universidad Austral de Buenos Aires (Medalla de oro). Investigador en Propiedad Intelectual categorizado por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías (CONACYT) del Paraguay. Profesor del “Diplomado en Propiedad Intelectual” organizado en conjunto por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay y el Instituto Superior de Estudios Humanísticos y Filosóficos San Francisco Javier; profesor de la materia “Derechos Intelectuales” en la Maestría en Derecho de la Empresa de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Socio del estudio jurídico Bareiro Modica Abogados (Paraguay). Email: fabriziomodica@gmail.com

1. Introducción

Paraguay es el único país de la región que aún no cuenta con una ley de fomento al audiovisual local. En la década de los años 80 y 90 los países latinoamericanos empezaron a sancionar las primeras regulaciones tendientes a estimular y desarrollar la industria cinematográfica nacional, especialmente a través de tres modalidades: creación especial de fondos públicos destinados a otorgar financiamiento a programas y proyectos, concesión de beneficios e incentivos fiscales y/o aduaneros para aquellos que invirtieran en el territorio nacional y establecimiento del Día Nacional del Cine.

Sin embargo, el Estado paraguayo se mantuvo ausente hasta que en los últimos años se produjo un despertar del audiovisual local, coincidente con el estreno en el 2012 de la película más taquillera a nivel local y nominada a los Premios Goya en el 2013: *7 cajas*², que hizo que se planteara la necesidad de contar con un instrumento normativo que ayude a fomentar el desarrollo y la consolidación de la actividad audiovisual en nuestro país³, y por sobre todo cortar la dependencia de fondos provenientes del extranjero⁴. Es así como surge el proyecto de ley de Fomento del Audiovisual paraguayo.

Luego de varios años de trabajo, el anteproyecto de ley fue presentado a finales del 2015, habiendo participado en su elaboración la Mesa Multisectorial del Audiovisual, conformada por instituciones tanto del sector privado como del público. Es decir, de un lado todas las asociaciones y organizaciones del audiovisual, incluyendo a productores, distribuidores, directores, y del otro lado, los principales entes estatales como la Secretaría Nacional de Cultura, la Municipalidad de Asunción, entre otras. Al momento de preparar este trabajo, el presente proyecto de ley se encontraba en debate en el Senado.

² Con motivo del estreno de *7 cajas* en la Argentina, el periódico bonaerense *La Nación* informó que *Titanic* era la película más vista de la historia en Paraguay con 150.000 espectadores hasta el estreno del largometraje *7 cajas* dirigido por Juan Carlos Maneglia y Tana Schembori, llegando a superar los 350.000 espectadores. Filmada inicialmente con un presupuesto de US\$ 350.000, *7 cajas* pudo terminarse gracias al premio Cine en construcción del Festival de San Sebastián, alcanzando un costo final de US\$ 600.000. (<http://www.lanacion.com.ar/1711128-el-poder-de-una-gran-historia>) Consultado el 18/07/2016.

³ Siguiendo con la anterior publicación, y refiriéndose a la situación del cine en el Paraguay, Maneglia y Schembori afirmaron “*El cine paraguayo no tiene la tradición del argentino. Tenemos apenas una decena de salas y se produce muy poco. Hace un buen tiempo que estamos estudiando la ley argentina para ver si podemos elaborar una parecida y presentarla en el Parlamento. Obviamente, las diferencias son muchas. La Argentina tiene una industria que funciona hace años, mientras que nosotros recién empezamos. Así y todo demostramos que se puede. Cuando en la semana del estreno superamos en cantidad de espectadores a un tanque como Batman, el caballero de la noche, no lo podíamos creer. Lo hicimos con una película muy nuestra, hablada en yopará, un dialecto suburbano que mezcla guaraní y español. Y después la cosa creció: estrenamos en España, Suecia, India, Estados Unidos. Creo que pronto tendremos una ley de cine. Mucha gente en mi país se ha dado cuenta con 7 cajas de que el cine es una herramienta cultural muy poderosa*”.

⁴ Para directoras como Paz Encina, la ley reduciría las peregrinaciones de los autores al extranjero para solicitar fondos a los entes culturales foráneos, puesto que los concedidos por las instituciones estatales paraguayas actualmente no son suficientes. En <http://www.efe.com/efe/america/cronicas/paraguay-proyecta-una-ley-del-cine-para-emanciparse-de-las-ayudas-extranjeras/50000490-2859780>. Consultado el 18/07/2016.

El objetivo del presente artículo es determinar, primeramente, las diferencias existentes entre la obra audiovisual y la fijación audiovisual teniendo en cuenta lo establecido en la ley de derechos de autor y derechos conexos 1328/98. A continuación, nos meteremos de lleno en el anteproyecto de Fomento del Audiovisual, para lo cual veremos la exposición de motivos, el establecimiento del Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo, cuestiones que hacen a los beneficios e incentivos al audiovisual, y finalmente plantearemos algunas conclusiones sobre el anteproyecto de ley.

2. La obra audiovisual y la fijación audiovisual

El anteproyecto de ley sobre Fomento del Audiovisual define en su art. 2° lo que se entiende por obra audiovisual al establecer que se trata de “todo producto que constituya la expresión de un proceso creativo y productivo de imágenes en movimiento, acompañado o no de sonidos, sobre cualquier soporte y de cualquier duración, destinados a ser difundidos y comunicados por cualquier medio conocido o que pueda ser creado en el futuro”. Como podemos notar, esta definición es coincidente a la establecida en la ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, si bien esta última es más completa⁵”.

Conviene diferenciar la simple grabación audiovisual de la llamada obra audiovisual. Para que estemos en presencia de ésta última es necesario que la creación intelectual del audiovisual sea original. De lo contrario no estaríamos ante una obra sino ante una mera fijación de imágenes y sonido en un soporte material. En ese sentido, la ley 1328/98 define a la mera fijación audiovisual -conocida como videograma- como la “fijación audiovisual incorporada en videocasetes, videodiscos, soportes digitales o cualquier otro objeto material⁶”.

En otras palabras, no toda integración de imágenes y sonidos fijados a un soporte llega a la categoría de obra audiovisual, ya que existen casos de simples fijaciones de aquéllos que no son parte de una actividad creadora, por lo tanto, no son obras. Por ejemplo, “las imágenes periodísticas sobre temas de actualidad noticiosa o incluso de interés permanente captadas por camarógrafos de prensa. Igualmente es el caso de algunas personas que, filmando por afición, puede hallarse de repente como fruto de su actividad de recreación con un testimonio de gran importancia noticiosa⁷”.

Esto no significa que los simples videogramas no gocen de protección jurídica en nuestro ordenamiento. Al contrario, atendiendo el valor económico que eventualmente pueden tener,

⁵ Art. 2° numeral 18, Ley 1328/98: “Toda creación expresada mediante una serie de imágenes asociadas, con o sin sonorización incorporada, susceptible de ser proyectada o exhibida a través de aparatos idóneos, o por cualquier otro medio de comunicación de la imagen y del sonido, independientemente de las características del soporte material que la contiene, sea en películas de celuloide, en videogramas, en representaciones digitales o en cualquier otro objeto o mecanismo, conocido o por conocerse. La obra audiovisual comprende a las cinematográficas y a las obtenidas por un procedimiento análogo a la cinematografía.

⁶ Art. 2° numeral 47, Ley 1328/98.

⁷ BAREIRO DE MÓDICA Gladys y MÓDICA Carmelo Alberto, *Derecho paraguayo de autor*, Asunción, 2011, 589.

se les reconoce una protección especial a quienes hayan realizado la fijación⁸, si bien inferior a la protección reconocida a los autores de una obra audiovisual. Pero para poder acogerse a los beneficios establecidos en el anteproyecto de ley de fomento al audiovisual, es necesario que estemos frente a una obra audiovisual y no ante una mera fijación de imágenes y sonidos.

En cuanto a la clasificación de las obras audiovisuales, la última parte del artículo de la ley 1328/98 que la define, menciona que ésta comprende a las cinematográficas y a las obtenidas por un procedimiento análogo a la cinematografía. Otra clasificación establece que la obra audiovisual comprende las cinematográficas, las televisivas, las videográficas y los videoclips. Otras propuestas tipológicas las dividen de acuerdo a su duración y a su campo expresivo. Así, en el primer caso, tenemos que se clasifican entre cortometrajes (inferiores a la hora de duración) y largometrajes (superiores a la hora de duración)⁹. En cuanto a su campo expresivo se clasifican en reportaje descriptivo, recreación de una realidad, discurso documental, publicidad-propaganda, ficción con actores, animación, video-clip musical, video-arte¹⁰.

Más allá de cuál sea la clasificación que adoptemos, lo cierto y concreto es que todos los tipos son especies del género “obra audiovisual”, realizadas por una pluralidad de autores. La ley 1328/98 establece una presunción de quienes son considerados coautores¹¹, sin que esto signifique que otros creadores que hayan participado en la producción del audiovisual no puedan adquirir la condición de coautores siempre y cuando esto se hubiera pactado previamente. En el caso de existir inconvenientes entre los distintos aportes de los coautores de la obra audiovisual, la ley atiende prioritariamente la creación conjunta¹², como así también la libertad de cada coautor en disponer de su contribución en la medida que esto sea posible y no atente contra la explotación colectiva de la obra¹³.

⁸ Art. 134º, Ley 1328/98: “La presente ley reconoce un derecho de explotación sobre las grabaciones de imágenes en movimiento, con o sin sonido, que no sean creaciones susceptibles de ser calificadas como obras audiovisuales. En estos casos, el productor gozará, respecto de sus grabaciones audiovisuales, del derecho exclusivo de autorizar o no su reproducción, distribución y comunicación pública, inclusive de las fotografías realizadas en el proceso de la producción de las grabaciones audiovisuales.

La duración de los derechos reconocidos en este artículo será de cincuenta años, contados a partir del uno de enero del año siguiente al de la divulgación de la grabación o al de su realización, si no se hubiere divulgado.

⁹ Art. 4 de la Ley 55/2007 de Cine Español.

¹⁰ Brisset Martín, Demetrio E. (2014) *Clasificación de las obras audiovisuales: según su duración y por campos expresivos*. En <http://eprints.ucm.es/26355/1/Propuestas%20Tipol%C3%B3gicas%20prod%20audiov%20-%20D.E.%20Brisset.pdf>. Consultado el 18/07/2016.

¹¹ Art. 57 de la Ley 1328/98: “Salvo prueba en contrario, se presumen coautores de la obra audiovisual: 1. el director o realizador; 2. el autor del argumento; 3. el autor de la adaptación; 4. el autor del guión y diálogos; 5. el autor de la música especialmente compuesta para la obra; y 6. el dibujante, en caso de diseños animados. Cuando la obra audiovisual haya sido tomada de una obra preexistente, todavía protegida, el autor de la obra originaria queda equiparado a los autores de la obra nueva.

¹² Art. 59 de la Ley 1328/98: “Si uno de los coautores se niega a terminar su contribución, o se encuentra impedido de hacerlo por fuerza mayor, no podrá oponerse a que se utilice la parte ya realizada de su contribución con el fin de terminar la obra, sin que ello obste a que respecto de esta contribución tenga la calidad de autor y goce de los derechos que de ello se deriven.

¹³ Art. 60 de la Ley 1328/98: “Salvo pacto en contrario, cada uno de los coautores puede disponer libremente de la parte de la obra que constituye su contribución personal, cuando se trate de un aporte divisible, para explotarlo en un género diferente, siempre que no perjudique con ello la explotación de la obra común.

En esta clase de obras, el productor juega un rol preponderante, ya que es la persona física o jurídica que organiza la tarea y asume los riesgos económicos de llevar adelante la elaboración del audiovisual. Se lo reconoce de la manera habitual con que figura en los créditos¹⁴, además de que la ley establece la presunción de que los autores le han cedido los derechos patrimoniales en forma exclusiva, lo que incluye los derechos morales de divulgación y de retiro de la obra del comercio¹⁵, de manera que sería el único autorizado a negociar libremente la explotación de la obra. Además, tiene el ejercicio de la acción en los casos de infracción¹⁶.

En cuanto a la duración de las obras colectivas, el derecho patrimonial se extinguirá a los sesenta años de su primera publicación o, en su defecto, al de su terminación, aclarando que esta limitación no afectará el derecho patrimonial de cada uno de los coautores de las obras audiovisuales respecto de su contribución personal, ni el goce y el ejercicio de los derechos morales sobre su aporte¹⁷. Se presumirá como cierta, salvo prueba en contrario, que la obra audiovisual fue publicada por primera vez en la fecha y el país indicado en la misma¹⁸.

Finalmente conviene recordar que no es necesario el registro de una obra para que ésta goce de protección¹⁹. Sin embargo, es recomendable hacerlo por los efectos probatorios que implica contar con un registro público que contenga fecha cierta y una presunción de titularidad²⁰. Por su parte, el decreto reglamentario de la ley de derechos de autor y derechos conexos, establece los requisitos para el registro de las obras audiovisuales²¹.

3. Exposición de motivos

En la exposición de motivos del anteproyecto de ley se puede apreciar claramente que el objetivo es fomentar el desarrollo y el afianzamiento de la actividad audiovisual en el país. En ese sentido se menciona que entre los principales roles del Estado se encuentra el de impulsar y promover las diversas expresiones y actividades culturales; los bienes y servicios

¹⁴ Art. 61 de la Ley 1328/98: “Se presume, salvo prueba en contrario, que es productor de la obra audiovisual la persona física o jurídica que aparezca acreditada como tal en la obra de la manera acostumbrada.

¹⁵ Art. 62 de la Ley 1328/98: “Se presumen, salvo pacto en contrario, que los autores de la obra audiovisual han cedido los derechos patrimoniales, en forma exclusiva al productor, quien queda investido también de la titularidad del derecho a que se refiere el artículo 22 de esta ley, así como autorizado para decidir acerca de la divulgación de la obra. Sin perjuicio de los derechos de los autores, el productor puede, salvo estipulación en contrario, ejercer en nombre propio los derechos morales sobre la obra audiovisual.

¹⁶ Art. 63 de la Ley 1328/98: “En los casos de infracción a los derechos sobre la obra audiovisual, el ejercicio de las acciones corresponderá tanto al productor como al cesionario o licenciatario de sus derechos.

¹⁷ Art. 49 de la Ley 1328/98.

¹⁸ Art. 65 de la Ley 1328/98.

¹⁹ Art. 152 de la Ley 1328/98: “(...) El registro es meramente declarativo y no constitutivo, de manera que su omisión no perjudica el goce ni el ejercicio de los derechos reconocidos por la presente ley”.

²⁰ Art. 152 de la Ley 1328/98: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el registro se admitirá como principio de prueba cierta de los hechos y actos que allí consten, salvo prueba en contrario. Toda inscripción deja a salvo los derechos de los terceros”.

²¹ Art 19 del Decreto N° 5159/99: “Para las obras audiovisuales en general, se depositarán tantas fotografías como escenas principales tenga la misma, de modo que conjuntamente con la relación del argumento, diálogos y música, sea posible establecer si la obra es original. Se indicará, asimismo, el nombre del productor, guión, del compositor musical, del director y de los artistas más importantes, así como la duración de la obra”.

relacionados con ellas y estimular el espíritu creativo, el libre intercambio y la circulación de las ideas.

A continuación se menciona que los principales países de la región cuentan con dependencias estatales o institutos encargados de fomentar el audiovisual local -conformadas por organizaciones civiles, empresas, gremios y asociaciones artísticas vinculadas al sector- entre las que se mencionan como referencias las oficinas de Brasil (Agencia Nacional do Cinema ANCINE), de México (Instituto Mexicano de Cinematografía IMCINE), de Argentina (Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales INCAA) y del Uruguay (Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay ICAU). Entonces, se menciona la participación de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) en el establecimiento del Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP), institución encargada de cumplir la respectiva normativa y de implementar la política institucional de fomento del audiovisual local.

También se prevé la creación del Fondo Nacional del Audiovisual Paraguayo (FONAP) que, siguiendo con la exposición de motivos, se constituirá con recursos del sector audiovisual, ya sea por medio de los tributos o flujos económicos que generan las producciones del cine, televisión, publicidad, entre otros, pero que actualmente por la falta de regulación no tiene retorno al sector como incentivo a la actividad, sea a través de fondos concursables, créditos, subsidios u otros mecanismos que reinvierta los recursos que la propia actividad genere; como así también los que el Estado fuera asignar en concepto de estímulo al desarrollo y fortalecimiento del sector.

El establecimiento de una fecha como el Día del Cine Paraguayo ayudará a promover ferias, festivales, festejos y demás actividades que reconozcan y fomenten el audiovisual. Todo esto ayudará en posibilidades múltiples de inversión nacional y extranjera en la producción del audiovisual nacional, abriendo nuevos mercados de distribución y proyectando la imagen del país hacia el mundo.

4. El Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP)

Entrando de lleno a la legislación de Fomento al Audiovisual paraguayo, así como se menciona en la exposición de motivos, se crea el Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP), como órgano técnico especializado, con personería jurídica y patrimonio propio, orientado a la investigación científica, formación profesional, producción, desarrollo y difusión del material audiovisual, así como la protección de los derechos de autor, entre otros²².

Es importante destacar la mención que se hace a la protección de los derechos de autor, tema clave y de mucha trascendencia a nivel local a la hora de establecer cualquier tipo de política de fomento del audiovisual. Parecería en principio que se está en presencia de una normativa de “buenos deseos”, pero sin embargo vemos que es más que eso, ya que entre las funciones

²² Art. 3º del anteproyecto de ley de Fomento al Audiovisual.

del INAP se establece expresamente la de “cooperar con las autoridades nacionales competentes en la prevención y el combate del comercio ilegal de las obras audiovisuales²³”.

Entre las principales autoridades nacionales especializadas en el combate se encuentran la Fiscalía y la Dirección Nacional de la Propiedad Intelectual (DINAPI), siendo ésta última parte de la Mesa Multisectorial del Audiovisual y teniendo un rol activo en impulsar el anteproyecto de ley. Sin embargo, entendemos que la mejor prevención y combate pasan más por una cuestión cultural y de identidad. Al respecto, según informó una de las directoras de la película *7 cajas*, durante su filmación se estableció un pacto con vendedores informales del Mercado 4, que se comprometieron a no vender copias ilegales durante el tiempo que fuera exhibida en los cines locales²⁴.

Si bien el anteproyecto de ley habla sólo de la protección de los derechos de autor, no debemos olvidar que en el sector audiovisual -además de los derechos de autor- se encuentran otros derechos tutelables que son igual de importantes, como ser los derechos conexos o vecinos de los artistas-intérpretes y de los organismos de radiodifusión²⁵. Recordemos que en 2013 fue constituida la sociedad de gestión de colectiva Interartis Paraguay, encargada de gestionar los derechos patrimoniales de los actores, intérpretes y cualesquiera artistas asimilados a ellos de obras audiovisuales. En el caso de los organismos de radiodifusión²⁶, como por ejemplo los canales de televisión, aún no cuentan en el país con una sociedad de gestión colectiva que los represente.

Entre las diversas funciones del INAP conviene mencionar los incisos *b* y *d* del art. 5º, que hablan de fomentar el desarrollo en el país de los procesos industriales, técnicos, creativos, académicos, de servicios y autorales del sector audiovisual; colaborar con el posicionamiento internacional del territorio paraguayo como un lugar estratégico de actividades audiovisuales e incentivar la inversión nacional y extranjera en el sector. Todo esto puede resumirse en

²³ Art. 5º, inc. i, del anteproyecto de ley de Fomento del Audiovisual.

²⁴ Ibid. 2

²⁵ Art. 122º de la Ley 1328/98: “Los artistas intérpretes o ejecutantes gozan del derecho moral a: 1. El reconocimiento de su nombre sobre sus interpretaciones o ejecuciones; y, 2. Oponerse a toda deformación, mutilación o cualquier otro atentado sobre su actuación que lesione su prestigio o reputación”.

Art. 123º de la Ley 1328/98: “Los artistas intérpretes o ejecutantes, o sus derechohabientes, tienen el derecho exclusivo de realizar, autorizar o prohibir: 1. La comunicación al público de sus representaciones o ejecuciones, excepto, cuando la interpretación o ejecución autorizada de esa comunicación: a) constituya por sí misma una interpretación o ejecución radiodifundida; b) o haya sido fijada en un fonograma o videograma que haya tomado estado público; 2. La fijación y reproducción de sus representaciones o ejecuciones, por cualquier medio o procedimiento; y, 3. La reproducción de una fijación autorizada, cuando se realice para fines distintos de los que fueron objeto de la autorización. No obstante lo dispuesto en este artículo, los intérpretes o ejecutantes no podrán oponerse a la comunicación pública de sus actuaciones, cuando aquella se efectúe a partir de una fijación realizada con su previo consentimiento y publicada con fines comerciales”.

Art. 131º de la Ley 1328/98: “Los organismos de radiodifusión tienen el derecho exclusivo de realizar, autorizar o prohibir: 1. La retransmisión de sus emisiones por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocerse; 2. La grabación en cualquier soporte, sonoro o audiovisual, de sus emisiones, incluso, la de alguna imagen aislada difundida en la emisión o transmisión; y, 3. La reproducción de sus emisiones. Asimismo, los organismos de radiodifusión tendrán derecho a obtener una remuneración equitativa por la comunicación pública de sus emisiones o transmisiones de radiodifusión, cuando se efectúe en lugares a los que el público acceda mediante el pago de un derecho de admisión o entrada”.

²⁶ Art 2º, inciso 28 de la Ley 1328/98: “Persona física o jurídica que programa, decide y ejecuta las emisiones”.

expresiones de la directora y guionista paraguaya Paz Encina, conocida por el galardonado largometraje a nivel internacional *Hamaca Paraguaya* (2006) al afirmar “*el cine es también economía, es relaciones internacionales, es imagen país y que eso es muy importante*”²⁷.

Finalmente, se establece que la dirección de la política institucional del INAP estará a cargo de un Consejo Nacional del Audiovisual, integrado por varios representantes tanto del sector público como privado²⁸.

5. Beneficios e incentivos al audiovisual

Se establece la creación del Fondo Nacional del Audiovisual Paraguayo (FONAP) que será administrado por el INAP y destinado a otorgar financiamientos a los proyectos, programas y acciones generadas o apoyadas por el instituto²⁹. Al igual que las demás legislaciones regionales sobre la materia, se establece un instituto encargado del financiamiento de proyectos audiovisuales, variando en todo caso en sus actividades de origen y en el monto de los recursos a ser asignados.

De acuerdo con el Art. 10 del anteproyecto de ley, el FONAP contará con recursos provenientes del presupuesto general de gastos de la nación, de la prestación de servicios obtenidos por el INAP, de aportes provenientes de los fondos sociales de Itaipú y Yacyretá, de un porcentaje del 5% del impuesto al IVA cobrado a la importación de filmes, videos, instrumentos de grabación, receptores y proyectores de imagen³⁰, y de créditos, legados y donaciones nacionales e internacionales.

En lo que se refiere a los incentivos o exenciones fiscales, el art. 11 establece que las empresas y profesionales que produzcan, distribuyan o exhiban material audiovisual nacional o inviertan a dicho efecto en territorio paraguayo, gozarán de los beneficios e incentivos fiscales y aduaneros establecidos en la legislación vigente sobre la materia, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por el INAP, en coordinación con el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Aduanas.

²⁷ En <http://www.dementesx.com/cine-paraguay-ley-audiovisual/>. Consultado el 18/07/2016.

²⁸ Art. 6° del anteproyecto de ley de Fomento del Audiovisual: “(...) El mismo estará integrado de la siguiente manera: a) Un Director Ejecutivo designado por el Presidente de la República, de una terna elaborada por el titular de la Secretaría Nacional de la Cultura, a partir de candidatos propuestos por las organizaciones legalmente constituidas, dedicadas a la actividad audiovisual y registradas como tales en el INAP. b) Un representante de la Secretaría Nacional de Cultura. c) Un representante del Ministerio de Industria y Comercio. d) Dos representantes de las diferentes organizaciones de profesionales vinculados a la producción audiovisual, a ser definidos en la reglamentación. e) Un representante de las empresas productoras; y f) Un representante de la distribución y la exhibición de productos audiovisuales.

²⁹ Art. 9° del anteproyecto de ley de Fomento del Audiovisual.

³⁰ No confundir con el importe establecido en el Decreto Reglamentario 4212/15 de la copia privada del 0,50% sobre el valor de los equipos y dispositivos de grabado, que es debido a los autores, compositores, artistas, intérpretes y productores de fonogramas o videogramas, por la copia no autorizada que se hacen de sus obras, como resarcimiento al perjuicio que soportan por la reproducción reiterada y masiva que se realiza de sus composiciones (obras), interpretaciones o ejecuciones musicales, fonogramas o videogramas (producciones) para uso privado.

Si bien el citado art. 11 deja en manos del INAP establecer los requisitos para los beneficios e incentivos fiscales y aduaneros, lo ideal hubiera sido que la propia ley se encargue ya de reglarlos y no dejarlos al arbitrio posterior de una decisión administrativa. En ese sentido, nos planteamos las siguientes inquietudes: ¿Hay un monto mínimo o máximo que se deba emplear en la producción de un audiovisual a fin de ser calificable para los incentivos? Y esto, a su vez, ¿han de variar para largometrajes, programas de televisión, documentales, video-clips, entre otros? O bien ¿se requiere de un mínimo porcentaje de empleados locales que trabajen en la producción local para que las empresas extranjeras puedan beneficiarse?.

Además, el anteproyecto de ley guarda silencio sobre beneficios o restricciones especiales que aplican a determinados tipos de materiales audiovisuales, ya sea reconociendo un importante porcentaje (por ejemplo sobre cuestiones educativas) o bien denegando o limitando los mismos (por ejemplo en relación a ciertos temas sobre cuestiones políticas, pornográficas, religiosas, etc.), como así tampoco se menciona si se excluyen o no de los beneficios a determinados autores de un audiovisual (directores, productores, actores, etc.).

Siguiendo esta línea, no quedan aclaradas cuestiones básicas como las que se refieren al momento en que se aplicarán los incentivos (preproducción, producción o postproducción), o cuestiones más complejas como si es necesario el otorgamiento de licencias sobre los derechos de los titulares del audiovisual como garantía para el otorgamiento de préstamos o incentivos, entre otras cuestiones.

Por otra parte, encontramos que en otros países se establecen que las películas o materiales audiovisuales beneficiados con algún tipo de aporte estatal, incluyen la utilización obligatoria de un logo o símbolo promocional de la industria del audiovisual local. En ese sentido, sería interesante contar con un signo distintivo del audiovisual paraguayo.

Para finalizar el presente comentario, vemos que en el anteproyecto de ley se establece en el art. 13 declarar como Día del Cine Paraguayo la fecha en que se promulgue la ley. Si bien esto nos parece importante y hasta necesario, creemos que no es suficiente con simplemente declarar una fecha como festiva del cine paraguayo. Se necesitará además que el Estado promocióne ciertas actividades de difusión. Sobre el punto, mencionamos el caso de Bolivia, que con el fin de realizar el Día del Cine Boliviano se determina que las salas cinematográficas y los canales de televisión deberán exhibir obligatoriamente filmes nacionales, especialmente aquellos relacionados a la temática de Derechos Humanos y de pueblos originarios³¹.

6. Conclusión

El Estado paraguayo brilló mucho tiempo por la ausencia de políticas públicas de incentivo a una de las manifestaciones culturales más importante de los últimos tiempos como lo es el

³¹ Art. 3° del Decreto Supremo 29067/07. El presente decreto tiene por objeto declarar el 21 de marzo como Día del Cine Boliviano, en conmemoración del aniversario del asesinato de Luis Espinal Camps, cineasta y periodista audiovisual y en homenaje a su lucha por el respeto a los Derechos Humanos y el establecimiento de la Democracia en Bolivia.

audiovisual, y concretamente el cine. Luego del impulso y reconocimiento que recibió el sector audiovisual paraguayo en los últimos años, esto permitió que los actores locales se organizaran en la mesa multisectorial y presentaran un anteproyecto de ley sobre fomento del audiovisual paraguayo, de manera a cortar con la dependencia extranjera de fondos.

El anteproyecto de ley presentado contiene en esencia los mismos lineamientos y estructuras de las principales legislaciones de la región, destacándose el establecimiento de un instituto nacional de composición mixta (INAP), encargado de establecer políticas nacionales sobre el audiovisual, y administrar los fondos por medio del FONAP. Además, conviene rescatar el establecimiento de una fecha como el Día del Cine Paraguayo.

Sin embargo, hemos notado que algunas disposiciones pudieron haberse mejorado. En primer lugar, se reconocen incentivos solamente a las obras audiovisuales, dejando de lado a las demás fijaciones o grabaciones audiovisuales que, sin llegar a la categoría de obras, pueden tener un gran valor económico. También se habla del fomento a la protección del derecho de autor, olvidando que en una obra audiovisual también están presentes los derechos conexos de los artistas intérpretes y los organismos de radiodifusión.

Por otro lado, hubiera sido preferible que el anteproyecto de ley establezca los requisitos y demás lineamientos para calificar a los beneficios e incentivos fiscales y/o aduaneros, y no dejarlos simplemente al arbitrio posterior de un organismo administrativo y burocrático como lo será el INAP. De todos modos, esto podría subsanarse con la introducción de las cuestiones apuntadas en el posterior decreto reglamentario. Y en lo que respecta al Día del Cine Paraguayo, hubiera sido mejor contar con la promoción obligatoria de parte del Estado de determinadas actividades que hacen al audiovisual local.

Esperemos que en los próximos meses este anteproyecto sea una realidad, y como bien se manifiesta en la exposición de motivos, necesariamente se estará apostando por la educación, el trabajo, la generación y difusión del conocimiento, el incentivo turístico, la distribución y exhibición de contenidos y la innovación tecnológica que con un alto dinamismo se viene dando, y que para su desarrollo necesitan de políticas que los incentive y promueva.