

Mercado vs Cultura: La política audiovisual de la Comisión Barroso

Carmina Crusafon

Universidad Autónoma de Barcelona, España

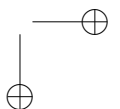
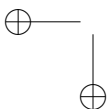
E-mail: Carmina.Crusafon@uab.cat

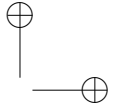
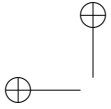
ESTE artículo¹ tiene como objetivo realizar un balance de las principales decisiones y actuaciones de la Comisión Barroso² relativas a la política audiovisual europea (PAE). Nuestro análisis tiene como punto de partida las siguientes cuestiones: ¿qué dinámica (industrial y/o cultural) predomina?; ¿existe una continuidad en los planteamientos generales o han aparecido elementos y consideraciones nuevas dentro de esta política comunitaria?; ¿se vislumbra realmente un proyecto audiovisual europeo sólido a través de la actuación comunitaria?; y ¿qué retos de futuro deberá enfrentar la política comunitaria? Se trata de evaluar la política audiovisual a partir de un análisis interno dentro del discurso conjunto de la UE, a partir de las acciones y los instrumentos utilizados; y de una dinámica externa, a partir de las características del escenario global.

En términos generales, se puede afirmar que la primacía de la integración del mercado será la nota dominante de la Comisión Barroso, bajo una cierta retórica de defensa de la diversidad cultural. A pesar de la grandilocuencia del discurso sobre la importancia del audiovisual en el ámbito comunitario, se observa la falta de un proyecto europeo ambicioso en este ámbito, como lo había tenido en otras épocas (Crusafon, 1999), que entusiasme y haga del audiovisual europeo algo más que un puro mercado interior. En este sentido, se observa un continuismo entre la Comisión Prodi y Barroso, porque la política

¹Esta comunicación ha sido elaborada a partir de los materiales recogidos durante la estancia realizada en el centro de investigación Centre for Studies in Media, Information and Technology (SMIT) Interdisciplinary Institute for Broadband Technology (IBBT) de la Vrije Universiteit Brussel (Bélgica). Quiero dar las gracias a su directora, Dra. Caroline Pauwels, por toda su ayuda y orientación sobre los diferentes aspectos y dinámicas de la política audiovisual europea.

²La Comisión Barroso inicia su mandato el 22 de noviembre de 2004 y tiene previsto terminarlo el 31 de octubre de 2009, cuando el Parlamento europeo apruebe al siguiente equipo de comisarios, que será nuevamente encabezado por José Manuel Durão Barroso.



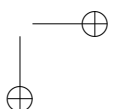
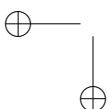


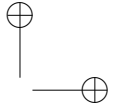
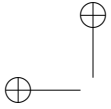
se circunscribe a los dos pilares (Directiva Televisión sin Fronteras y programa MEDIA), con su obligada actualización por la gran transformación que vive la industria audiovisual. Aunque se intenta ampliar las fronteras de los ámbitos de actuación, uniendo el audiovisual a la Sociedad de la Información, se trata de intentos voluntariosos que, de momento, poco impacto tienen en las acciones y repercusiones sobre la propia industria.

Los elementos novedosos de la PAE en la Comisión Barroso vienen de su dimensión exterior. Se observa una nueva dialéctica entre la dinámica bilateral multilateral global, mostrando protagonismos diferentes en función de la temática concreta. Parece que el escenario global toma más y más protagonismo en la actuación comunitaria, y en ciertas ocasiones, se recurre a esta dimensión más global para conseguir aliados a la posición europea, y de esta forma, reforzar la falta de unidad interna. Es decir, se observa una tendencia en buscar en lo global aquello que en lo supranacional, en lo estrictamente europeo, no se consigue por la dinámica entre las instituciones europeas y los Estados miembros. Si existe algo nuevo en la Comisión Barroso se encuentra en el desarrollo de esta dimensión de la política audiovisual en el ámbito global, desarrollando la parte exterior e intentando a su vez, construir un modelo europeo capaz de ser exportado e implementado en otras partes del planeta. Asimismo se observa un retorno a la bilateralidad en las relaciones internacionales, frente al multilateralismo clásico predominante a finales de los 90.

Las bases de la Comisión Barroso: continuismo como elemento inicial

Para conocer las bases sobre las que se asienta las actuaciones de la Comisión Barroso, hay que hacer referencia a diferentes elementos que nos ayudarán a definir la política audiovisual de este periodo. El concepto que emerge del análisis es continuismo. Diversas son las razones que lo justifican. En primer lugar, la comisaria Viviane Reding repite mandato en los asuntos audiovisuales, aunque en esta ocasión se produce una reestructuración de la Comisión Europea, donde el sector audiovisual queda englobado bajo el paraguas de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación. Esta nueva organización pone de relieve un voluntarismo por dar protagonismo a un concepto, el de convergencia, que aparece con fuerza al principio del mandato pero que se

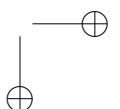
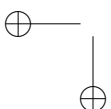




va diluyendo a favor de una visión más tradicional del audiovisual. Se pretende llegar a la convergencia, pero las acciones siguen reforzando la división y la industria y los datos todavía no muestran todavía esta versión de la realidad europea. Hay que señalar que la integración en términos estructurales comunitarios todavía no tiene una traducción completa en las actuaciones, se muestran indicios de integración pero la complejidad del proceso todavía obliga a hacer distinciones relevantes entre los diferentes sectores que protagonizan la convergencia.

En este sentido, es interesante conocer el punto de partida de la Comisaria Viviane Reding. Nos referimos al discurso que presentó ante el Parlamento Europeo en septiembre de 2004 marcando los objetivos de su mandato³. Se autopresentó como la Comisaria de la Innovación, Inclusión y Creatividad. Para el primer término, utilizó el discurso de la competitividad ligado a la Estrategia de Lisboa, argumentando que el sector de las TICs son uno de los más importantes de la economía europea (8 % del PIB) y verdadero motor del crecimiento. A este sector se vinculó el programa eEurope 2005, que necesitaba de una reformulación y que posteriormente se convertirá en i2010. Conceptos reclamados fueron un marco regulador vinculado a las telecomunicaciones y la necesidad de incrementar el gasto en investigación. Con respecto al concepto inclusión, vinculó el desarrollo de las nuevas tecnologías con términos de dividendo digital y la calidad de vida de los ciudadanos. El sector audiovisual quedó vinculado a la creatividad, siendo el medio de transmisión vital para la circulación de las obras y contenidos europeos. Avanzó que prepararía la revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras. Mencionó que la fusión de la política audiovisual y la política de la Sociedad de la Información nos ofrece la perspectiva de aprovechar las nuevas tecnologías para los intereses de la diversidad cultural. La digitalización, según afirmó, debería convertirse en la oportunidad para la disseminación de las obras y contenidos europeos, así como una oportunidad de reforzar la competitividad industrial así como la influencia política y cultural de Europa en el mundo. Estos dos últimos conceptos (refuerzo de la competitividad y protagonismo de la dimensión exterior)

³Discurso ante el Parlamento Europeo, 29 de septiembre de 2004. El texto completo se puede encontrar en:
http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=1354 (consulta: 2/9/09)



se convertirán, según nuestra evaluación, en los ejes de la política audiovisual de la Comisión Barroso.

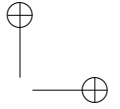
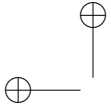
Bajo la esfera del continuismo, aparecen dos documentos que dictan el camino de las actuaciones comunitarias. Se trata de dos comunicaciones elaboradas durante la Comisión Prodi (COM (1999) 657 final y COM (2003) 784 final). La primera, Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital COM (1999) 657 final (14/12/1999), establece las bases de la actuación comunitaria en el ámbito audiovisual y sus directrices tienen todavía vigencia una década casi después de su presentación. Enfatiza la dualidad de la acción europea, en el ámbito económico y cultural, recordando que si bien la revolución digital introduce nuevos retos para la política audiovisual de la Unión Europea, el objetivo fundamental de esta política sigue siendo el mismo: fomentar la producción y distribución de obras europeas mediante, por un lado, el establecimiento de un marco estable y seguro que garantice la libre prestación de servicios audiovisuales, y, por otro, mediante unos mecanismos de apoyo adecuados (Comisión Europea, 1999:10) Asimismo, esta comunicación marca las directrices de la PAE para el corto y medio plazo, estableciendo como:

Principios rectores de la política comunitaria: el principio de la proporcionalidad; la separación de las legislaciones relativas a la transmisión y al contenido; los objetivos de interés general y el enfoque reglamentario a nivel europeo; reconocimiento del papel de la radiodifusión pública y la necesidad de transparencia de su financiación; la autorregulación y los organismos reguladores.

Acciones en el ámbito reglamentario: la Directiva Televisión sin Fronteras; Acceso a los contenidos audiovisuales; protección de los derechos de autor y lucha contra la piratería; la protección de menores; publicidad y patrocinio; y en la ayuda estatal a la producción cinematográfica y televisiva.

Principios para la elaboración de los instrumentos comunitarios de apoyo: la complementariedad de los mecanismos nacionales y comunitarios; el valor añadido comunitario; y la flexibilidad y capacidad de adaptación de los instrumentos de apoyo.

Acción en el ámbito de los sistemas de apoyo: la diversidad cultural y lingüística; el nuevo programa Media Plus; la iniciativa eEurope; la investigación y desarrollo; la coordinación de los instrumentos comunitarios pertinentes; y el intercambio de experiencias entre los Estados miembros.



La dimensión exterior de la política audiovisual comunitaria se centra en: la ampliación de la Unión Europea; las negociaciones multilaterales sobre el comercio; el desarrollo de la cooperación en el sector audiovisual; y el diálogo internacional.

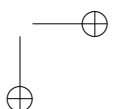
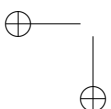
Un segundo documento ayuda a completar las bases de la política audiovisual europea, se trata de la comunicación El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual COM (2003) 784 final (15/12/2003). Realiza un repaso a los principales ámbitos de actuación de la política comunitaria⁴, pero su atención especial la dedica a la revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras, donde señalará los aspectos básicos de la reforma necesaria de la norma comunitaria más importante en el sector audiovisual. Es decir, se establecen las bases de la modificación que se realizará durante la Comisión Barroso.

Ambos documentos sirven de pauta para poder evaluar las actuaciones de la Comisión Barroso. En este continuismo, aparece una novedad, déficit remarcado en etapas anteriores, se crea una unidad dedicada a la coordinación de las acciones que tienen a la industria mediática como protagonistas directa o indirectamente de las políticas comunitarias, conocida bajo el nombre de Media Task Force. Es decir, una entidad que ofrezca a los medios de comunicación un único contacto en las instituciones europeas y facilite su acceso a sus acciones, coordinando a su vez todas las actuaciones comunitarias que vinculen a los *media* con cualquier política europea⁵.

⁴Las políticas comunitarias con impacto en el sector audiovisual señaladas en esta comunicación son: competencia, pluralismo de los medios, derechos de autor, redes y servicios de comunicaciones electrónicas y servicios de la sociedad de la información, accesibilidad de las personas con discapacidad a la televisión, protección de los consumidores, legislación aplicable a las obligaciones no contractuales, política comercial y promoción de la diversidad cultural en las relaciones exteriores (p. 8-14).

⁵A este respecto hay que señalar que la web de la Comisión ofrece en la actualidad (agosto 2009) un documento, actualizado a mayo de 2009, que muestra como se ejerce la coordinación de las políticas relacionadas con la industria mediática y que supone de gran ayuda para los investigadores.

http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/grid_inventory.pdf



Principales actuaciones de la Comisión Barroso: la actualización de los pilares de la política audiovisual comunitaria

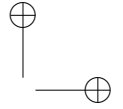
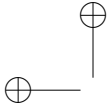
Los ejes centrales de la política audiovisual (2004 2009) estarán en la actualización de los dos pilares de la actuación comunitaria: la revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras, como colofón de las acciones preparatorias y de consulta previa realizadas durante la Comisión Prodi, y la aprobación de una nueva edición del programa MEDIA (2007 2013), junto con la ampliación del programa al ámbito internacional, bajo el nombre de MEDIA MUNDUS.

La **revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras (TSF)** ocupará los principales esfuerzos durante la primera parte del mandato, del 2005 al 2007. Fruto de las acciones emprendidas durante la Comisión Prodi⁶, la comisaria Reding se propuso continuar los esfuerzos y actualizar la Directiva TSF como prioridad de su segundo mandato. Antes de iniciar este proceso legislativo, en septiembre de 2005 convocó una gran conferencia europea en Liverpool, bajo el lema Entre la Cultura y el Comercio⁷, donde se terminará de perfilar las propuestas del cambio, así como se identificarán los temas de interés por parte de la industria audiovisual. El proceso de revisión de la principal norma en el ámbito audiovisual se inicia con la presentación de una propuesta de nueva directiva (COM (2005) 646 final) en diciembre de 2005. El proceso, bajo la dinámica de la codecisión (Consejo Comisión Parlamento), durará hasta diciembre de 2007, cuando se publicará la nueva **Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual**⁸ (DSCA) 2007/65/CE, y entrará completamen-

⁶En el año 2002 se inicia el proceso de consulta a todos los sectores vinculados con los ámbitos delimitados por la Directiva TSF. Todas las actuaciones con sus respectivos documentos se recogen en este apartado de la web de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/index_en.htm (consulta 3/09/09)

⁷La website de la conferencia recoge todos los documentos con los resúmenes del conjunto de trabajos y sesiones realizadas durante la misma, así como una relación de los participantes: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/liverpool_2005/index_en.htm (consulta: 3/09/09)

⁸Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva Texto pertinente a efectos del EEE <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:01:ES:HTML>



te en vigor en diciembre de 2009 cuando todos los Estados miembros hayan traspuesto esta norma a su legislación nacional.

Los cambios más significativos que aporta la DSCA son⁹: El enfoque de la directiva se amplía abarcando al conjunto de la industria audiovisual (servicios lineales y no lineales); se conserva el principio de neutralidad de plataforma con respecto a los contenidos y el principio de país de origen.

Se mantienen las cuotas de programación europea y la promoción de la producción audiovisual independiente en los servicios lineales, mientras que no se exigen en los no-lineales, aunque se anima a los operadores a promocionar las obras europeas.

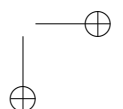
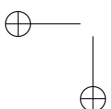
Se flexibilizan las normas sobre la publicidad y se establece una normativa común sobre el *product placement*, hasta entonces inexistente a nivel europeo.

Se reconocen nuevos derechos a los ciudadanos, entre ellos, la posibilidad de acceder a extractos de acontecimientos importantes para alguno de los nuevos objetivos generales que permite la Directiva, el derecho a que el prestador del servicio se identifique con claridad, el derecho de las personas con discapacidades visuales o auditivas a un mejor acceso a los servicios de medios audiovisuales y el disfrute de unas reglas claras que regulen la «inserción de productos» y obliguen a los organismos de radiodifusión a informar a los consumidores cuando hagan uso de esta práctica.

Se reafirman los valores fundamentales europeos, obligando a los Estados miembros a la protección de los menores, al fomento de las obras y producciones audiovisuales independientes europeas y a la prohibición de todo contenido que pueda incitar al enfrentamiento religioso o racial. Asimismo, propugna expresamente la autorregulación y corregulación de la industria.

La revisión de la directiva no ha estado exenta de debate, al contrario, se han puesto de nuevo de manifiesto los temas centrales de la dialéctica sobre la política audiovisual europea sobre si debe primar la dinámica del mercado o la cultural. Asimismo se ha debatido sobre si se trata de una mera actualización necesaria por la transformación que vive la industria audiovisual, complementando la liberalización del mercado; o bien ha mejorado el marco regulatorio introduciendo nuevos elementos relacionados con la preservación

⁹Para conocer con detalle los cambios entre ambas directivas, consúltense la tabla comparativa entre la Directiva Televisión sin Fronteras y la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, que presenta de una manera muy clara las modificaciones y actualizaciones: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/avmsd/avmsd_comp_table_en.pdf



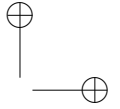
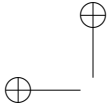
de la diversidad cultural. Sobre este aspecto, los argumentos de la primera posición califican a los instrumentos como las cuotas de carácter proteccionista en lugar de estímulos a la protección cultural (Burri-Nenova, 2007); frente a argumentos que defienden que la existencia de un mercado único favorecerá la dimensión cultural de las obras europeas (Herold, 2009).

En este debate, también aparecen otros temas de fondo en el enfoque de la política. Por un lado, la clásica dialéctica sobre el equilibrio entre competencia e interés público (Harcourt, 2005); y entre las medidas culturales frente a las de mercado (Humphreys, 2008), y sobre la misma definición de diversidad cultural, un concepto sumamente flexible. Por otro, el cuestionamiento sobre el sistema de cuotas, sobre si se trata del mejor instrumento para preservar la cultura europea y para crear un verdadero mercado único que permita una existencia real de un espacio audiovisual europeo. A este respecto, se habla del impacto de las cuotas a partir de los informes de los resultados de su aplicación. Los datos indican que superamos el 60 % pero las cifras no tienen una lectura única, ya que algunas voces (Burri-Nenova, 2007:1706-1707) argumentan que estas responden más a cifras resultado de medidas proteccionistas y no tanto a una defensa de la diversidad cultural.

Sobre el impacto de la directiva sobre la diversidad cultural, los argumentos como los de Burri-Nenova (2007) defienden que con este proceso la mercantilización de la producciones artísticas será intensificada y la diversidad de las expresiones artísticas será suavizada en lugar de estimulada (2007:1715). Esta autora califica el enfoque de la Comisión de retórica y de existir un vacío entre el discurso y los instrumentos utilizados por la política (2007:1719).

Como complemento de la revisión de la directiva, se debe señalar como un factor positivo todo el proceso de consulta previa a los diferentes actores (industria, organizaciones profesionales y sociedad civil) llevada a cabo por la Comisión, ya que ha permitido que en términos generales la mayoría de ellos se encuentren satisfechos, especialmente los grandes operadores comerciales, sobre el resultado final. Como afirma Bustamante (2008:197) la actuación europea responde de forma sucesiva y reiterada a los demandas de los radiodifusores privados. Existen, por otro lado, otros actores, como la FERA, que reclamaban un mayor compromiso con la producción audiovisual europea en los nuevos medios audiovisuales.

En definitiva, en la nueva Directiva 2007/65/CE, se refleja primordialmente el mandato preeminente en la actuación comunitaria de creación de un mer-



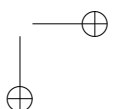
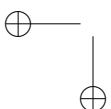
cado interior con regulación que permita un marco legal estable, armonizado y que favorezca la creación de un mercado único (Humphreys, 2008:155-157). También se trata de una acción más en la línea de hacer realidad los propósitos de la Estrategia de Lisboa, cuyo objetivo central es establecer la UE como la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento en el mundo.¹⁰ Se observa, además, un cierto avance en la incorporación de referencias a la Convención sobre la Diversidad Cultural¹¹, de momento aparece en el articulado y habrá que ver el impacto real una vez la directiva haya entrado en vigor y se comience a aplicar en el conjunto de los 27 países miembros. Con su aplicación, entonces se podrá confirmar el paso definitivo de la retórica a la acción.

El **segundo pilar** de la política audiovisual comunitaria, el **programa MEDIA**, ha sido renovado también dentro del mandato de la Comisión Barroso. Se ha aprobado una nueva edición, conocida como **MEDIA 2007**, con vigencia hasta el 2013, y se ha ampliado el campo de acción del programa hacia el mercado internacional, con el nuevo programa **MEDIA MUNDUS**. La renovación del programa ha supuesto una puesta al día del principal instrumento de apoyo comunitario a la industria audiovisual, principalmente motivado por la ampliación de la Unión a 27 miembros y por los cambios transformadores que vive la industria audiovisual. Se ha ampliado el presupuesto, como puede observarse en la tabla 1, aunque como afirman De Vinck y Pauwels (2008:288-289) los recursos del programa MEDIA son pequeños si se comparan con otros programas comunitarios como el séptimo programa marco, que tiene un presupuesto de 53.200 millones de euros y aproximadamente 9.000 millones están destinados a las TICs; y también es relativamente pequeño en comparación con los presupuestos nacionales de ayuda. Las líneas de actuación se han mantenido con respecto a la edición anterior y se organizan en 5 grandes áreas: formación; desarrollo distribución y promoción de obras audiovisuales europeas, y apoyo a festivales europeos¹².

¹⁰Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Véase también el documento de la Comisión: *i2010 A European Information Society for Growth and Employment*, COM (2005) 229 final, 1 de junio de 2005.

¹¹La Comisión aprobó en 2007 La agenda europea para la cultura en un mundo globalizado para favorecer la dimensión cultural de las acciones comunitarias.

¹²Todos los detalles sobre el programa se pueden encontrar en http://ec.europa.eu/information_society/media/index_en.htm



Evolución del programa MEDIA

Programa	Periodo temporal	Presupuesto solicitado	Presupuesto actual
Programa piloto	1987 1990		40 millones
MEDIA I	1991 1995	250 millones	200 millones
MEDIA II	1996 2000	400 millones	310 millones
MEDIA PLUS + MEDIA TRAINING	2001 2006	500 millones	350 millones + 50 millones Revisado: 4536 millones + 59,4 millones
MEDIA 2007	2007 2013	1.000 millones	750 millones

Cuadro 1: Evolución del programa MEDIA. Fuente: De Vinck & Pauwels, 2008: 289

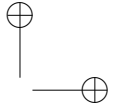
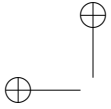
La novedad del programa ha sido la ampliación en el ámbito internacional, ampliando las fronteras del programa hacia el entorno global. Primeros pasos que muestran una cierta voluntad de exportar el modelo europeo o como se denomina en lenguaje comunitario, la dimensión exterior de la política audiovisual. En concreto se han realizado dos acciones: una preparatoria, denominada MEDIA Internacional¹³, y una ampliación del programa, MEDIA MUNDUS¹⁴.

La primera acción preparatoria MEDIA Internacional ha tenido como objetivo explorar las maneras de reforzar la cooperación entre la Unión Europea y los profesionales audiovisuales no europeos. Este programa espera funcionar durante tres ediciones (2008, 2009, 2010) para preparar el camino al nuevo programa MEDIA MUNDUS, que se activará a partir del 2011 al 2013. Sus primeros resultados están siendo satisfactorios si tenemos en cuenta el volumen de presupuesto¹⁵ y lo ambicioso del marco de actuación global. Es una muestra clara de la voluntad de la Comisión Europea de dar mayor protagonis-

¹³http://ec.europa.eu/information_society/media/overview/international/index_fr.htm

¹⁴http://ec.europa.eu/information_society/media/overview/media_mundus/index_fr.htm

¹⁵Para la primera edición 2008, contaba con un presupuesto de 2 millones de euros y para 2009, de 5 millones de euros.



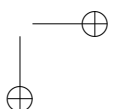
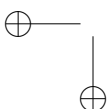
mo a la dimensión exterior, sobre todo teniendo en cuenta que en el mercado global, el audiovisual europeo puede encontrar nuevos aliados y otras vías de comercialización.

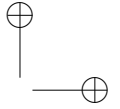
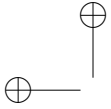
Siguiendo con esta idea de ampliación global, y con proceso de aprobación realmente rápido, a principios de 2009, se presentó el nuevo programa MEDIA MUNDUS, con un presupuesto de 15 millones de euros, para la cooperación con profesionales audiovisuales de terceros países. Sus objetivos se centran principalmente en mejorar: el intercambio de información entre profesionales europeos y de terceros países; la competitividad y la distribución transnacional de las obras europeas; y la circulación y exposición de las obras europeas a nivel mundial, e incrementar la demanda del público en contenido audiovisual culturalmente diverso.

Con esta acción, se pone de nuevo en relieve el discurso dual, económico y cultural, fomentado por la Comisión Barroso, en un intento de primar la dimensión cultural como eje principal del discurso, pero con un fondo relevante en la competitividad del mercado. Se trata de buscar alternativas para favorecer la circulación de obras europeas en nuevos mercados, ya que internamente no se consigue incrementar el porcentaje de mercado interno.

El protagonismo del concepto de diversidad cultural

Otro de los protagonistas de la PAE durante el periodo analizado es el término diversidad cultural, que se incorpora al lenguaje comunitario a partir del año 2000 y va creciendo en presencia con la elaboración de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, aprobada en octubre 2005 y posteriormente ratificada por todos los estados miembros de la UE. Sus principios están siendo incorporados progresivamente a la legislación comunitaria. Por ejemplo, al extender la definición de obras europeas a las obras coproducidas en el marco de acuerdos relativos al sector audiovisual concertados entre la Comunidad y terceros países, la Directiva de servicios de comunicación audiovisual acentúa su apertura a la cooperación internacional con el objetivo de impulsar la diversidad cultural gracias a unas mayores oportunidades para la circulación de obras audiovisuales.



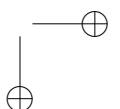
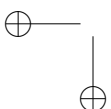


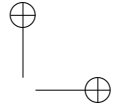
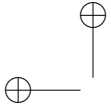
Esta defensa de la diversidad cultural no es ajena a un debate sobre si su inclusión en las actuaciones comunitarias es una mera fórmula retórica o realmente se trata de una verdadera voluntad de defensa del concepto. Voces autorizadas, con las que estamos de acuerdo, señalan que de momento existen todavía ciertos elementos de conflicto que dificultan la definición y aplicación completa. Por ejemplo, como señalan De Vinck & Pauwels (2008: 302-303), sigue existiendo una lucha entre los Estados miembros y la UE sobre las competencias en el ámbito de la cultura, a pesar de la existencia del artículo 151, incorporado por el Tratado de Maastricht, y las fronteras de la subsidiariedad no siempre son claras. Asimismo, como afirman estas autoras, a pesar de este discurso, en la práctica el tema de la diversidad cultural se refiere mayormente a las competencias a nivel de estado miembro, además muchas de las definiciones y las reglas relevantes adoptadas a nivel europeo son sumamente difusas, por lo que su aplicación desde el principio es difícil. En definitiva, bastante paradójicamente, parece que la principal amenaza a las preocupaciones sobre la diversidad cultural actualmente emana de la imprecisión y ambigüedad de las disposiciones relevantes de la UE (2008:304). La única solución, según estas autoras, se encontraría en que los Estados miembros demostrarán su voluntad política para trascender de la diversidad nacional a la diversidad europea y nacional. Es decir, el voluntarismo de las instituciones europeas debería trasladarse a los Estados miembros, y de esta manera, se conseguiría un gran avance para poder pasar a una defensa real de la diversidad cultural.

Dimensión exterior de la PAE

La importancia creciente de la dimensión exterior dentro de la política audiovisual comunitaria se manifiesta con la presentación de un documento de trabajo de la Comisión Europea, bajo el título La dimensión exterior de la política audiovisual SEC (2009) 1033 final¹⁶, publicado en julio de 2009 y que por primera vez, abre a la luz pública las ideas de la Comisión sobre como se está construyendo la dimensión exterior de la PAE. En este documento se pone de relieve el protagonismo del bilateralismo frente al multilateralismo

¹⁶El documento completo se puede encontrar en:
<http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/ext/external.swp.pdf> (consulta: 30/07/09)





en las actuaciones comunitarias. En especial, se observa este cambio como consecuencia de la paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha en el marco de la OMC, que ha llevado a la UE a impulsar nuevas técnicas para conseguir aliados en la esfera internacional. En este sentido, la UE hace campaña y pide adhesiones a su modelo a otros países miembros de la OMC y a futuros candidatos. Además parece que el enfrentamiento con los EEUU con respecto del audiovisual ha desaparecido, porque los estadounidenses tienen otros frentes y están más preocupados por la piratería, en cuya lucha los europeos y los americanos colaboran intensivamente.

Entre los nuevos instrumentos que refuerzan la acción bilateral destacan lo que se conocen como los protocolos de cooperación cultural como complemento a los acuerdos comerciales¹⁷. El primero fue el Protocolo de Cooperación Cultural del Acuerdo de Asociación Económica firmado con catorce países del grupo CARIFORUM en octubre de 2008. Existe una voluntad de ampliar este tipo de acuerdos, complemento de los negociaciones comerciales, a otros países, como Corea del Sur y la India, pero todavía existen obstáculos internos propios para llegar a un acuerdo, y también por la negativa de algunos Estados miembros, así como de organizaciones profesionales como la FERA. En el fondo, bajo el programa cultural, se esconde el valor de abrir un mercado de 500 millones de consumidores y si estamos hablando de cooperación al desarrollo o bien de un beneficio mutuo entre iguales¹⁸.

Esta dimensión exterior se presenta como la novedad de la Comisión Barroso y un tema de la agenda de futuro, ya que su protagonismo irá creciendo paulatinamente y abarcando cada vez más los diferentes ámbitos de la PAE.

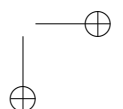
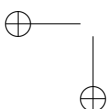
Otras acciones comunitarias a destacar en el ámbito audiovisual

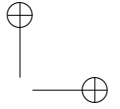
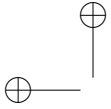
Durante el periodo 2004-2009, la Comisión Barroso se ha ocupado de distintos temas, que no han adquirido la importancia de los anteriormente mencionados, pero han ido definiendo las fronteras de la PAE. En el ámbito de la promoción

¹⁷Sobre esta temática, es interesante leer Formentini e Iapadre (2007).

¹⁸Para establecer las bases de la negociación en este ámbito la Comisión ha elaborado un documento exponiendo todos sus argumentos:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137751.pdf





de la industria audiovisual, se ha prorrogado la vigencia de los criterios de evaluación de las ayudas estatales para la producción de películas y obras audiovisuales hasta el 31 de diciembre de 2012. Estos criterios, establecidos en una Comunicación de la Comisión de 2001, se utilizan para aprobar los regímenes de ayudas a la producción cinematográfica nacionales, regionales y locales europeos en el marco de las normas sobre ayudas estatales de la Unión Europea.

El servicio público y la financiación de los nuevos medios por parte de los operadores públicos han sido temas a los que se han dedicado esfuerzos por parte de la Comisión, pero todavía no ha definido una posición clara por parte de las autoridades comunitarias en estas fechas (octubre de 2009). Asimismo se ha desarrollado una agenda de acciones para Contenido creativo digital y de esta manera fomentar la distribución de las obras europeas audiovisuales. En cuanto al proyecto i2010, se debe señalar que ha estado presente en los documentos comunitarios, pero debido a la amplitud de sus objetivos, ha quedado muy diluido en cuanto a lo audiovisual se refiere.

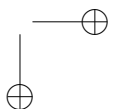
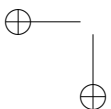
La agenda de futuro

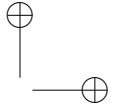
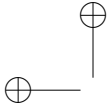
Para poder presentar las temáticas que compondrán la agenda de la política audiovisual europea de los próximos años, algunos elementos nos marcan el camino. Por un lado, los estudios que la Comisión Barroso ha encargado en los últimos meses y que deberán ser entregados a la Comisión Barroso II, y por otro, aquellos temas que trae consigo la digitalización completa del sector audiovisual, en especial, del ámbito televisivo. Teniendo en cuenta estos dos elementos, la agenda se delimita en torno a:

La aplicación de la nueva Directiva (DSCA) en los diferentes estados miembros, con el objetivo de reforzar la acción de la norma comunitaria y permitir ir ajustando su implementación.

Las nuevas formas de publicidad, etiquetaje y de información pública en el entorno digital que exigen establecer una estrategia a nivel de política pública.

Intensificación de la acción exterior, con especial énfasis sobre el mercado asiático, indicativo de la voluntad de la Comisión en profundizar en la dimensión exterior de la política audiovisual comunitaria.





La política de espectro y el uso del dividendo digital, un tema estratégico para definir los límites entre el sector de las telecomunicaciones y el audiovisual, vinculado a su vez con el concepto de servicio público, entre los aspectos a tener en cuenta.

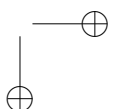
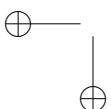
Evaluación y estudio de impacto sobre la iniciativa i2010, muestra de un voluntarismo de seguir poniendo en primer término la Agenda de Lisboa como objetivo final de algunas políticas comunitarias como la audiovisual.

Las licencias multiterritoriales para la distribución online de los trabajos audiovisuales, aspecto controvertido pues se intenta primar la dimensión supranacional mientras que los operadores audiovisuales insisten en dejar libertad y mantener la dimensión nacional como la primaria. Aspecto que muestra también los posibles límites del concepto subsidiariedad y la necesidad o no de desarrollar la dimensión europea.

El pluralismo ha sido un tema retomado al final de la Comisión Barroso, gracias a la presentación de los resultados obtenidos por un estudio encargado. Se tendrá que ver si esta voluntad de la Comisión de poner de nuevo este tema en la agenda comunitaria consigue el suficiente apoyo político para conseguir arrancar de los Estados miembros cierta voluntad de creación de un marco común a nivel europeo.

Conclusiones

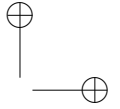
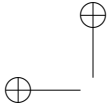
Con el objetivo de concluir este artículo, debemos recordar las cuestiones que nos formulábamos al principio y presentar las respuestas sobre la Comisión Barroso. Con respecto a la dinámica dominante, concluimos que sigue predominando la de mercado sobre la dimensión cultural, aunque esta última esté presente en los documentos y todavía poco visible en las acciones y resultados. Sin lugar a duda, la Comisión Barroso supone una clara continuidad de las actuaciones de la Comisión Prodi, principalmente por circunscribir la acción en torno a los dos pilares de la PAE. En relación a las novedades, señalamos el desarrollo de la dimensión exterior de la política comunitaria con mayor conciencia de la importancia de la dimensión global, al tiempo de un creciente protagonismo del bilateralismo. Sobre la consolidación del espacio audiovisual europeo, la respuesta no puede ser del todo concluyente en cuanto a su completo desarrollo y en la consecución de una verdadera circula-



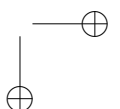
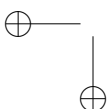
ción de las obras europeas entre los 27 países miembros ya que existen todavía algunos déficits, aunque destacamos que el desarrollo de la dimensión exterior de la PAE puede ayudar a consolidar el modelo europeo internamente y convertirlo a su vez en patrón para el desarrollo de políticas audiovisuales nacionales o supranacionales en otras geografías. Por último, los retos de futuro son varios como hemos señalado previamente, pero habrá que ver si la próxima Comisión Barroso II podrá ampliar sus ámbitos de actuación más allá de los dos pilares, ahora que ya están actualizados, y conseguir una verdadera integración con un desarrollo completo de la Sociedad de la Información.

Referencias

- BILTEREYST, Daniel, Television programming dynamics and policy responses. The European policy to protect local television content against US imports, en L. DHAENENS, Leen & SAEYS F. (Eds.), *Media dynamics & regulatory concerns in the digital age* (pp.69-90). Berlin, Quintessenz Verlags, 1998.
- BURRI-NENOVA, Mira, The New Audiovisual Media Services Directive: Television without Frontiers, television without diversity, *Common Market Law Review*, 44: 1689 -1725, Londres, Kluwer Law, 2007.
- BUSTAMANTE, Enrique, Public Service in the Digital Age: Opportunities and Threats in a Diverse Europe. En FERNÁNDEZ ALONSO, Isabel & MORAGAS, Miquel (eds) *Communication and Cultural Policies in Europe* (pp. 185 216). Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2008.
- CHAKRAVARTTY, Paula y SARIKAKIS, Katharine, *Media Policy and Globalization*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2006.
- COMISIÓN EUROPEA, *Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing an audiovisual cooperation programme with professionals from third countries MEDIA Mundus (COM(2008) 892 final)*, 9 de enero, 2009 (Acceso: 1/9/09) http://ec.europa.eu/information_society/media/docs/mundus/mundus_proposal_en.pdf



- El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual COM (2003) 784 final (15/12/2003), Bruselas, 2003.
- Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital COM (1999) 657 final (14/12/1999), Bruselas, 1999
- CRUSAFON, Carmina, El espacio audiovisual euro-latinoamericano: análisis de los programas IBERMEDIA y MEDIA como motores de la integración cinematográfica, *IBERCOM Actas del Congreso*, Madeira: Universidad de Madeira, 2009.
- Los desafíos de la política audiovisual europea en la Europa de los 25, *Actas del III Congreso Panamericano*, CD-Rom, Argentina, Universidad de Buenos Aires, 2005.
- ¿Qué futuro para la política audiovisual europea? Análisis y resultado de la aplicación de una política supranacional en la industria audiovisual, *Actas VIII Jornadas Internacionales de Jóvenes Investigadores en Comunicación*, Argentina, Universidad de La Plata, 2001.
- El espacio audiovisual europeo: análisis de la industria audiovisual y de las políticas europeas en la década de los 90*, tesis doctoral, Bellaterra, Universidad Autónoma de Barcelona, 1999.
- DE VINCK, Sophie & PAUWELS, Caroline, Cultural diversity as the final outcome of EU policymaking in the audiovisual sector: a critical analysis en SCHNEIDER, H. & VAN DEN BOSSCHE, P. (eds.), *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective* (pp. 263-316), Antwerpen/Oxford/Portland, Intersentia, 2008.
- DE VINCK, Sophie, BILTEREYST, Daniel & PAUWELS, Caroline, Our Policies Keep on Reinventing the Past: An Overview of EU Policy-Making in the Audiovisual Domain, en DHAENENS, L. & SAEYS, F. (eds.), *Western Broadcast Models. Structure, Conduct and Performance*, (pp. 25-59), Berlin, Mouton de Gruyter, 2007.
- FORMENTINI, Silvia & IAPADRE, Lelio, Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: The Case of Audiovisual Services, *UNU CRIS Wor-*



- king Papers*, W-2007/4 (pp.1-25), Ginebra, United Nations University, 2007.
- GUERRIERI, Paolo, IAPADRE, Leilo y KOOPMANN Georg (eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration. The Global Governance of the Audio-Visual Sector*, Cheltenham (GB), Edward Elgar, 2005.
- HARCOURT, Alison, *The European Union and the regulation of media markets*, Manchester, Manchester University Press, 2005.
- HEROLD, Anne, *European Film Policies in the Context of EU and International Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2009.
- HOWLETT, Michael y M. RAMESH, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Ontario, Oxford University Press, 2nd edition, (2003).
- HUMPHREYS, Peter, The Principal Axes of the European Unions Audiovisual Policy, en FERNÁNDEZ ALONSO, Isabel & MORAGAS, Miquel de (eds) *Communication and Cultural Policies in Europe* (pp. 151 184), Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2008.
- Regulatory policy and national content, en RABOY, Marc (ed.) *L'Avenir de la Réglementation de la Radiodiffusion*, pp. 177 207, Québec, Centre d'études sur les médias, Université Laval, 2003.
- KARPPINEN, Kari, Media diversity and the politics of criteria. Diversity assessment and technocratisation of European media policy, *Nordicom Review*, p.53-68, Goteborg, 2006.
- MURCIANO, Marcial y CRUSAFON, Carmina, The impact of EU Media Policies abroad: the case of MERCOSUR Audiovisual policy. *Actas del Congreso Communication Policies and Culture in Europe ECREA 2008*, Barcelona, ECREA, 2008.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2007). *DIRECTIVA 2007/65/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva*

89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, Diario Oficial de la Unión Europea, L332/27, 18 de diciembre. (Acceso 1/9/09).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:ES:PDF>

(2006) *DECISIÓN No 1718/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de noviembre de 2006 relativa a la aplicación de un programa de apoyo al sector audiovisual europeo (MEDIA 2007)*, Diario Oficial de la Unión Europea, L327/12, 24 de noviembre (Acceso 1/9/09).

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/L_327/L_32720061124es00120029.pdf

SARIKAKIS, Katharine (ed.). *Media and Cultural Policy in the European Union. European Studies - An Interdisciplinary Series in European Culture, History and Politics*, vol. 24, Amsterdam-New York, Rodopi, 2007.