

# Del Audiovisual Europeo a la Europa de los ciudadanos

POR FRANCISCO RUI CÁDIMA

Este artículo ofrece una reflexión acerca de algunos de los contenidos del texto, ya aprobado, de propuesta de una nueva Directiva del audiovisual europeo, prestando especial atención a los mecanismos articulados para la salvaguarda y la promoción de la identidad y de la diversidad cultural de los Estados Miembros de la Unión Europea.

(\*) Del libro *A Crise do Audiovisual Europeu ? 20 Anos de Políticas Europeias em Análise*, de Francisco Rui Cádima (2007). Lisboa: Formalpress.

«Para los EUA el comercio audiovisual es sólo un negocio, mientras que para los europeos es al mismo tiempo un negocio y, cuando es conveniente que lo sea, una cuestión cultural».  
Phillip Schlesinger

Escribimos estas notas precisamente en el contexto del surgimiento de la Directiva del audiovisual europeo, denominada genéricamente Directiva de Servicios de Comunicación Social Audiovisual ( 1).

El texto de la propuesta de la nueva Directiva del audiovisual europeo, en su justificación y objetivos, consagra ahora, clara y explícitamente, la lógica económica del sistema; una lógica *light touch* (así titulada por Viviane Reding) frente a cualquier otra lógica, reconociendo que «el mercado de los servicios televisivos europeos cambió radicalmente con la convergencia de las tecnologías y de los mercados» ( 2) y que, de acuerdo con esa realidad, sería necesario

modificar las cláusulas de la Directiva TVSF de 1989, revisada en 1997. Tal justificación se vería reforzada por el argumento de la inadecuación de la oferta de contenidos en la era digital por parte de los operadores tradicionales, frente a los nuevos medios existentes en otras plataformas, con servicios no lineales (con petición previa) «que ofrecen los mismos contenidos o contenidos semejantes para medios audiovisuales, pero están sujetos a un contexto reglamentario diferente» ( 3). Pero también basado en el argumento del aumento de la competitividad de las empresas europeas.

En este sentido, son relevantes algunas ideas centrales del documento que, en general, dice pretender: 1) simplificar el contexto normativo de la radiodifusión, flexibilizando el encaje de la publicidad; 2) introducir reglas mínimas para los servicios de comunicación audiovisuales no lineales; 3) garantizar el principio de reglamentación por parte del país de origen de los servicios difundidos para terceros países; 4) garantizando también la neutralidad tecnológica, lo que quiere decir que lo que cuenta a efectos legales es el contenido, independientemente del soporte de difusión.

### ***El respeto a la diversidad cultural***

Particularmente en materia de publicidad, los operadores, en vez de ser obligados a respetar el tradicional intermedio de 20 minutos entre pausas, pasan a poder escoger el momento que quieren para la inserción de publicidad durante los programas. Películas, programas infantiles e informativos sólo podrán ser interrumpidos para publicidad una vez cada 35 minutos. Pero el límite del 20 por ciento de publicidad por hora continúa siendo aplicable, excepto para telepromociones y televentas.

Sin embargo, el gran asunto estratégico para Europa, esto es, la cuestión de la diversidad cultural, fue resuelto sin ninguna reflexión crítica y sin valoración cualitativa, con este registro: «El estudio sobre el impacto de las medidas de promoción de la distribución y de la producción de programas televisivos confirma que los artículos 4º y 5º de la Directiva TVSF resultaron ser un contexto satisfactorio y estable para la promoción de la producción europea, independiente y de la diversidad cultural» ( 4).

Según la nueva Directiva, las reglas aplicables dejan de ser función de la plataforma de entrega para pasar a ser función de la naturaleza del servicio, de manera que sólo la futura reglamentación hará la distinción entre servicios audiovisuales lineales o de difusión televisiva, por un lado ?incluyendo IPTV (televisión por Internet), flujo continuo (*streaming*) o difusión web (*web-casting*)? y, por otro, servicios no lineales, como los servicios de vídeo de pago ( 5), aunque sin incluir actividades no económicas, como sitios web privados.

Estando, pues, este *light touch* sesgado un tanto unilateralmente para las ?mercancías?, se deben recordar algunos pasajes de la versión consolidada del Tratado que institucionalizó la Comunidad Europea. En él se decía: en el No. 1, que «la Comunidad contribuye al desarrollo de las culturas de los Estados-Miembros, respetando su diversidad nacional y regional y poniendo simultáneamente en evidencia el patrimonio cultural común» ( 6); en el No. 2 del mismo artículo se apuntaba: «La acción de la Comunidad tiene como objetivo incentivar la

cooperación entre Estados-Miembros y, si fuese necesario, apoyar y completar su acción en los siguientes dominios: mejora del conocimiento y de la divulgación de la cultura y de la historia de los pueblos europeos; (?) intercambios culturales no comerciales; creación artística, incluyendo el sector audiovisual».

Esta intencionalidad frente a la decisiva dimensión cultural de la Comunidad está patente también en el *Protocolo relativo al servicio público de la radiodifusión en los Estados-Miembros* (2004), donde dice que «la radiodifusión de servicio público en los Estados-Miembros está directamente asociada a las necesidades de naturaleza democrática, social y cultural de cada sociedad, así como a la necesidad de preservar el pluralismo en los medios de comunicación social». Texto que, curiosamente, surge sin ese preámbulo específico en el *Protocolo relativo al servicio público de radiodifusión en los Estados-Miembros* (1997), aunque sea citado incluso en el *Libro Verde de la Convergencia* (1997): «El Tribunal de Justicia Europeo, en un caso importante que implicó al sector de los medios de comunicación social (?TV 10? TJCE 23/9 de 9 de octubre de 1994), reconoció que los objetivos de la política cultural constituyen objetivos de interés público que un Estado-Miembro puede legítimamente reivindicar (?) El protocolo sobre esta materia, que será anexo al Tratado CE, con la alteración que le fue otorgada por el Tratado de Ámsterdam, destaca el hecho de que el sistema de radiodifusión pública en los Estados-Miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo en los medios de comunicación».

## ***Dificultades en el mercado interno***

La cuestión, en el fondo, es que la política audiovisual europea tiene dos pesos y dos medidas, estando la balanza, por lo general, en términos de mercado interno, inclinada siempre hacia el otro lado. Préstese atención al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) en el que la Unión Europea se defiende frente al exterior, considerando que el audiovisual «en cuanto vector cultural y social, no puede ser considerado una mercancía como las otras y que el sector debe, pues, tener un tratamiento diferenciado en el sistema comercial multilateral».

Se debe prestar especial atención a la cláusula de la ?excepción cultural? como resultado de las negociaciones del *Uruguay Round* (1986-1994), en el que la UE consigue conservar la exención del sector audiovisual en la cláusula de ?nación más favorecida?, resultando que su argumentación en el contexto del GATS le permitió preservar y aplicar, en los niveles comunitario y nacional, políticas públicas de apoyo al audiovisual, que después no cumple en el mercado interno, olvidándose en definitiva de que el sector no es, justamente, una mercancía como las otras.

En esta situación, de poco sirve la adopción en octubre de 2005, por parte de la Conferencia General de la UNESCO, de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales ratificada por la Comunidad Europea en diciembre de 2006. Se decía que la Convención, al reconocer la naturaleza específica de las obras audiovisuales podría servir de instrumento de referencia para los Estados que se enfrentan a presiones para liberalizar sus sectores culturales; pero, en el fondo, es eso mismo lo que ocurre en la práctica,

basta con observar la práctica de los servicios públicos de televisión de los Estados-Miembros, que de diversidad cultural europea, fundamentalmente en el horario clave de sus principales redes, poco o nada difunden.

Así, el contexto decisivo de una política europea del audiovisual, especialmente en términos de audiovisual público, debe asentarse, estratégica y prioritariamente, en la diversidad como vía esencial para la afirmación de la idea de Europa en el plano interno, sobre todo a través de la difusión extensa y consistente del audiovisual europeo en los Estados-Miembros, lo que constituirá una plusvalía decisiva para potenciar posteriormente la diseminación de esos contenidos en el plano externo.

Pero lo que sucede es justamente lo contrario, como observaba bien un informe del Parlamento Europeo (7) en su párrafo No. 9, cuando reconoce que «las cuotas de obras europeas son mayoritariamente ocupadas por obras nacionales», y que no hay, en general, en los aspectos más sustanciales, un control apropiado de la adecuación de la programación de los operadores europeos a la Directiva TVSF, dentro de las propias evaluaciones de la Comisión Europea en la aplicación de los artículos 4º y 5º de la Directiva.

Sobre estas y otras dualidades de criterios de la burocracia de Bruselas frente a la diversidad cultural europea y sobre la «hipoteca» de la idea de Europa sometida al principio de las «mercancías» (como las otras) que el audiovisual europeo institucionalizó en sus prácticas, no olvidemos, en conclusión, las doctas palabras de Roberto Barzanti (2003), ex vicepresidente del Parlamento Europeo, que justamente sobre la evaluación por parte de la Unión en lo relativo a los artículos 4º y 5º de la Directiva TSF, reconocía el fracaso de su metodología y de su comparabilidad: «1) el predominio de los filmes y de las ficciones televisivas americanas sigue siendo aplastante, incluso cuando constatamos con satisfacción que, en los grandes países, la ficción nacional recuperó su posición en las franjas de mayor audiencia; 2) cuando los canales rellenan sus cuotas, lo hacen generalmente con obras nacionales y no con obras de otros países europeos. En este sentido, podemos cuestionar si dos de los objetivos principales de 1989 «la circulación europea de obras y la recuperación de la producción a través de la creación de un «segundo mercado» fueron alcanzados». No se alcanzaron, como es obvio.

En el ámbito de la industria cinematográfica, los problemas no son menores. Véase el análisis de Miguel Casado (2007), que identificaba una situación claramente negativa, veinte años después de la primera directiva del audiovisual europeo: «Es ingenuo pensar que con una contribución anual de 80 millones de euros (el presupuesto de algunas superproducciones de las *majors*) un programa pueda tener un impacto efectivo sobre las industrias de 25 países que produzcan 700 filmes por año».

## ***El proyecto democrático europeo***

Esta reflexión «nos referimos al libro del que forma parte este texto» es una visión crítica de la evolución del audiovisual europeo a lo largo de los últimos veinte años (fundamentalmente en el periodo de 1987 a 2007), intentando identificar a lo largo de la obra algunas razones de una

ralentización y de una abandono institucional frente a los elevados valores de la cultura europea que siguen sin aparecer, sobre todo en el audiovisual público europeo, que está, como se sabe, tutelado por los Estados-Miembros y, también, aunque no lo parezca, por la propia Unión Europea.

Queda así evidenciado que la nueva Directiva refuerza la tendencia de alienación del principio de que el audiovisual europeo no es, de hecho, una mercancía como las demás, y sólo demostrando que efectivamente no lo es, podrá desarrollar sólidamente su futuro. Aunque no es ése, como se ha visto a lo largo de estos últimos veinte años, el designio de los hacedores de la política de Bruselas. Diluir la diversidad en el mercado es el programa que se mantiene y se refuerza con la nueva directiva; o peor aún, este programa es un epitafio de la propia Europa como cultura-mosaico de la diversidad.

Así, la reciente aprobación de la revisión de 2007 de la Directiva del audiovisual europeo, llamada Directiva de los Servicios de Comunicación social Audiovisual, mantiene abierto un debate fundamental para los ciudadanos europeos alrededor de la importancia de las políticas públicas del campo de los *media* ¿en particular la televisión?, como base estructurante de la consolidación del proyecto democrático europeo.

Esta cuestión, que naturalmente debería haber sido el centro de la reforma de la política audiovisual europea, queda así ¿una vez más? aplazada, por lo que, manteniendo plena vigencia, es necesaria ¿con urgencia? una reflexión profunda sobre la cuestión normativa y su adecuación al proyecto de ciudadanía, al sobreentenderse que se trata del proyecto de la ¿gran casa europea?, lo único que, al final, tendrá algún sentido.

## **Confrontación de intereses**

El discurso institucional que dice que «la nueva directiva (?) permitirá al sector audiovisual acometer los profundos cambios a los que se enfrenta, con el objeto de adaptarse a la evolución tecnológica y del mercado, así como a las alteraciones de los hábitos de los telespectadores resultantes de la convergencia» ( 8), garantizando «una protección sistemática de valores europeos fundamentales» ( 9), necesita así de una intensa vigilancia por parte de la ciudadanía, dada la evidente disonancia entre el proyecto europeo, los derechos de los ciudadanos y una sumisión estratégica a la *flexipub* y al *product placement*, que son los temas centrales de esta revisión.

Conviene empezar por citar que, desde la década de 1980, especialmente en el plano de las políticas europeas del audiovisual, la identidad cultural europea siempre fue considerada y pensada desde la perspectiva proteccionista de la producción y distribución de contenidos del audiovisual europeo, frente a la presencia claudicante de los flujos de programas y filmes norteamericanos.

Predominó de este modo, desde entonces, una lógica de equilibrios muy centralizada en el plano económico y en la balanza comercial, frente a objetivos más complejos como serían,

ciertamente, la cuestión de las prácticas y usos de las políticas de comunicación y de la cultura para la consecución de un proyecto común, o sea, una identidad cultural transnacional fundada en la propia experiencia de su diversidad europea, lo que es, seguramente, el más valioso patrimonio de Europa.

En paralelo a este asunto, la retórica de la 'supranacionalidad' choca, por regla general, con crisis de identidad específicas, no sólo en el plano nacional 'o incluso europeo?', sino, sobre todo, en el plano local, étnico, comunitario, etc.

Por ejemplo, la unidad europea en torno a la 'excepción cultural?', en las negociaciones del GATT, en 1993, fue una prueba de eso mismo, principalmente cuando se entendía que detrás de la fachada de la negociación internacional, transcurría en el marco de la CE la construcción de un edificio paralelo y competitivo marcado por objetivos de competencia industrial en el sistema de la convergencia de medios audiovisuales y telecomunicaciones (Informe Bangemann, 1994).

Los norteamericanos en este campo eran más transparentes, incluso porque, como bien explicaba Philip Schlesinger (2007), «la concepción oficial dominante de 'americanidad' es una imagen jurídico-política de colectividad, en vez de una cultura nacional, no hay propensión oficial para ver la cultura mediática como un objeto de política que confiera identidad nacional», como si estuviésemos en presencia de los modelos; esto es, una identidad asentada en las culturas nacionales y otra basada en el fundamento jurídico-político y constitucional.

## ***Un argumento industrial y de mercado***

Lo cierto es que en el pos-GATT, Europa vuelve a re-situar su discurso no ya en la lógica del espacio audiovisual europeo y en la cuestión de la experiencia cultural, histórica y política de Europa, sino en una estrategia industrial de convergencia, volcada hacia el mercado, en un contexto de aproximación a la era digital, que entonces se anunciaba. Teniendo muy en cuenta que con el nuevo modelo del 'usuario/pagador' de cualquier nuevo sistema *pay per view* no queda garantizado el principio identitario, ni tan siquiera el principio participativo.

El marco europeo era muy crítico en esto a mediados de los años 1990. Pérdidas de alrededor del 50 por ciento en salas de cine y cerca de dos tercios del público en un periodo de una década. Era evidente que las políticas europeas del audiovisual no habían producido resultados. De hecho, si en los años ochenta y noventa el cine europeo no conseguía extenderse más allá de los mercados nacionales 'e incluso en éstos penetraba con alguna dificultad?', a partir de finales de la década de 1990 un fenómeno idéntico sucedió con la producción televisiva, que creció en algunos casos significativamente, pero no dejó de ser rehén también de sus mercados nacionales.

La cuestión es que la entonces emergente cultura de la convergencia no era más que un argumento industrial y de mercado, que progresivamente iba creando grandes dudas sobre su difícil compatibilidad con la idea de Europa, la identidad y la ciudadanía europeas, el pluralismo

y la diversidad cultural.

La verdad es que la producción nacional para los mercados locales o nacionales no tiene impacto en el desarrollo de la industria en el plano del gran mercado interno. Y los apoyos comunitarios y nacionales al sector acaban por no tener ninguna repercusión en los mercados de los Estados-Miembros. Y lo grave es que desde el *Libro Verde* de 1984, los problemas se mantienen e incluso se agravan en materia de reposicionamiento de los contenidos europeos en el mercado interno, en primer lugar y después en el contexto de la globalización. Aquí coincidimos con Schlesinger (2007, p. 210) cuando dice que «la cultura tiende a funcionar como una categoría residual de la tendencia dominante del europensamiento».

Y volvemos a la cuestión central: cualquier minoración de la historia, de la cultura y de la diversidad de la gran casa europea, aunque se haga en beneficio del ciclo virtuoso de la tecnología y del mercado, tendrá consecuencias negativas. Y comienza por tenerlas, obviamente, en el sistema audiovisual europeo, que curiosamente nunca tuvo siquiera una dimensión de acceso, como históricamente sucedió en Estados Unidos y en Canadá.

Pero pensemos en el caso europeo a la luz de la propuesta de Schlesinger (2007, p. 212): «La ?nación televisiva? es selectiva, y como los medios pueden ser empleados como un vehículo importante para construir un sentido de colectividad de un determinado grupo, la cuestión del acceso adecuado resulta de importancia decisiva».

Naturalmente, centrales son también los conceptos de servicio público, de pluralismo y ciudadanía, de construcción democrática, no susceptibles de cualquier concepción reductora, más o menos mercantilizadora, más o menos ?tecno? o incluso digital, como suele entenderse cuando se trata de cuestiones del ámbito digital. De ahí que pensar en la televisión (y sus alternativas) en el contexto de la TDT significa, desde luego, mantener y profundizar la reflexión sobre las características específicas de los canales de televisión, por mucho que la multiplicidad de la oferta y la diversidad de plataformas quieran eventualmente llevar a una cierta indiferencia ?o incluso aislamiento? frente a los contenidos producidos y difundidos por los sistemas de radiodifusión hertziana, analógicos y digitales.

## ***Unión frente a diversidad***

El hecho es que las plataformas se diversifican, los modos de recepción también, pero las características intrínsecas de los contenidos (discursos, formatos, flujos, etc.) no acompañan esa evolución, acabando por reproducirse en los nuevos sistemas de distribución.

En términos de la UE, uno de los grandes problemas del audiovisual se conecta con la patente negación de la ?idea de Europa? y de la diversidad cultural europea, sobre todo atendiendo al hecho de que el sistema de cuotas de programas europeos (Directiva TVSF) está siendo ocupado, esencialmente, con producciones nacionales.

Este hecho es extremadamente crítico para reforzar la unidad europea en la diversidad, toda

vez que no se están creando modelos de reconocimiento de la identidad europea en su propio espacio, en su espacio de excelencia, principalmente en las televisiones públicas de los Estados-Miembros. Más bien al contrario, se institucionalizan en esos canales públicos modelos de programación comercial que escasamente ¿o nada? difieren de la oferta de los operadores privados.

Desde la perspectiva de la UE, ahora existe la oportunidad única de reutilizar una de las partes más valiosas del espectro de radiofrecuencias para la oferta de servicios convergentes, combinando telefonía móvil y radiodifusión terrestre y también para otros nuevos servicios de comunicaciones electrónicas transfronterizas y paneuropeas.

Es interesante subrayar, no obstante, las eventuales necesidades específicas locales, regionales o nacionales, de manera que se puedan proteger desigualdades en el acceso a los medios audiovisuales. Por lo que, de entrada, debería quedar salvaguardada la posibilidad de que la mayoría de las frecuencias liberadas tengan prioritariamente una dimensión audiovisual, garantizándose el principio estratégico y la especificidad cultural, social y económica a largo plazo.

Frente a la expansión de la capacidad de la Red, es necesario que haya no sólo una regulación seria que evite el riesgo de resultados menos favorables para los ciudadanos y los consumidores, sino también una adecuación rigurosa a las políticas y programas dinamizadores de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (i2010, e-Europe, eContentplus).

Porque hay un relevante interés público en los usos de esas nuevas capacidades de la plataforma TDT y de las equivalencias que se pueden crear a partir de ese proceso. Y es obvio que ese interés público específico en esta materia no siempre estará perfectamente alineado con el interés de todas las partes. Y garantizar que el proceso de transición sea liderado por la oferta de servicios y no se ciña a un simple cambio de infraestructura sin ningún valor suplementario aparente para los ciudadanos, teniendo en cuenta que las políticas deben atender a la oferta de contenidos como forma de proteger la diversidad y la difusión de la información de interés público.

Para concluir, queremos recordar el viejo Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en el que la UE defendió los acuerdos externos, aquello que parece no querer cumplir en los mercados internos. En el preciso sentido de que «el audiovisual, como vector cultural y social, no puede ser considerado una mercancía como las demás». Esto, naturalmente, si quisiésemos salvaguardar los principios de la legitimidad y de la identidad, que en el fondo son los que determinarán ¿o no? la futura consecución del proyecto europeo, ahora en el nuevo contexto digital. En este sentido, hay un largo y decisivo trabajo por hacer, que permita reconducir la actual Directiva hacia su propio terreno, que es, esencialmente, el de la Europa de los ciudadanos y de la diversidad cultural europea.

## **Bibliografía**

Barzanti, R. (2003, 17 de enero). *Les défis de la transparence dans le secteur audiovisuel* [en



línea]. Estrasburgo. Disponible en: <http://www.obs.coe.int/about/oea/barzanti.pdf.fr>

Batz, J.-C. (2005). *L'audiovisual européen : un enjeu de civilisation*. París: Atlantica; Séguier.

Casado, M. A. (2007). El impacto del Programa Media. *Telos*, 70, 97-107.

*Libro Verde de la Convergencia* (1997), [en línea] COM(97)623, Bruselas, 3 de diciembre de 1997. Disponible en:  
[http://www.anacom.pt/streaming/livroverde.pdf?categoryId=18043&contentId=26202&field=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/livroverde.pdf?categoryId=18043&contentId=26202&field=ATTACHED_FILE)

*Protocolo relativo al servicio público de la radiodifusión en los Estados-Miembros* (2004). [en línea]. Boletín Oficial de la Unión Europea C310/372, 16/12/2004. Disponible en:  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2004/c\\_310/c\\_31020041216pt03720372.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2004/c_310/c_31020041216pt03720372.pdf)

Rui Cádima, F. (2006). *A Televisão ?Light? Rumo ao Digital*. Lisboa: Formalpress.

Schlesinger, P. (1997). *Da protecção cultural à cultura política: media policy e a União Europeia*. Tendências XXI, No. 2. Lisboa: APDC.

*Tratado que institucionaliza la Comunidad Europea ? Protocolo (nº 32) relativo al servicio público de radiodifusión en los Estados-Miembros* (1997) [en línea]. Boletín Oficial de la Unión Europea C321 E, 29/12 /2006, 313-313. Disponible en:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12006E/PRO/32:PT:HTML>