



niralfaro@unav.es

msadaba@unav.es

Departamento de  
Comunicación Pública.  
Facultad de Comunicación.  
Universidad de Navarra.  
31080 Pamplona, España.

Departamento de  
Comunicación Pública.  
Facultad de Comunicación.  
Universidad de Navarra.  
31080 Pamplona, España.

Doctora en Comunicación.  
Vicedecana de la Facultad  
de Comunicación. Profesora  
Adjunta de Comunicación  
Internacional.

Doctora en Comunicación.  
Profesora Adjunta de  
Comunicación Política.

# Globalización y diversidad cultural en la política audiovisual europea

## *Globalization and Cultural Diversity in the European Audiovisual Policy*

**RESUMEN:** La política audiovisual de la Unión Europea pretende afrontar los riesgos que plantea la globalización frente a la diversidad cultural. Para ello, cuenta con una serie de medidas legislativas y políticas que es necesario contextualizar y valorar según los objetivos marcados por las instituciones comunitarias. Su estudio y análisis lleva a reflexionar sobre el interés y la conveniencia de estas medidas y de su fundamentación en el entorno europeo.

**ABSTRACT:** *The audio-visual politics of the European Union focuses on the dangers of globalization with respect to cultural diversity. For this task, it takes into account the legislative and political measures which are deemed necessary for a proper understanding and evaluation of the problem following the objectives set by the communal institutions. The study and analysis of this matter calls for a reflection on the relevance and convenience of these measures and its basis in a European frame.*

**Palabras clave:** globalización, diversidad cultural, sector audiovisual, Unión Europea.

**Key words:** *globalization, cultural diversity, audiovisual sector, European Union.*

### 1. Introducción

El fenómeno de la *globalización* carece de una definición precisa. Si bien se pueden determinar algunas de sus causas y aventurar posibles consecuencias, su continua evolución y la falta de perspectiva histórica impiden establecer un concepto consensuado. Para valorar la repercusión en el mantenimiento

de la diversidad cultural parece suficiente, por el momento, una descripción de los principales rasgos que lo configuran.

Se trata de un fenómeno de alcance planetario, originado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y fomentado por una política económica neoliberal, que tiende a eliminar las tradicionales coordenadas de tiempo y espacio<sup>1</sup>.

La revolución tecnológica facilita la expansión de una economía cada vez más interdependiente que actúa en un mercado con dimensiones mundiales. La competencia en ese nuevo espacio origina una tendencia a la concentración empresarial, tanto horizontal como vertical, al tiempo que reduce los límites y controles del poder político en estos ámbitos.

En el entorno mediático, la globalización presupone unos riesgos y unas ventajas que han de ser convenientemente valoradas para diseñar una política acertada.

Los riesgos se plantean principalmente en la concentración de la propiedad a que obliga la competencia internacional. La presencia en el mercado global exige la posesión de recursos tecnológicos y políticas de distribución que sólo grandes multinacionales son capaces de conseguir. Pero la globalización no sólo condiciona la expansión comercial de una empresa sino que amenaza su propia supervivencia incluso en mercados nacionales, imponiendo la fusión o la incorporación a grupos de mayor tamaño.

Las ventajas de la globalización se derivarían de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, especialmente interesantes en lo que a la diversidad cultural concierne. Los nuevos medios permiten multiplicar la oferta de información, facilitan la comunicación intergrupala, aumentan el margen de elección de contenidos de la audiencia, posibilitan la intervención directa del público en la elaboración del contenido. Es decir, valorando exclusivamente sus efectos potenciales, se puede afirmar que incrementan la oportunidad de acceder, elegir, generar y difundir contenidos por parte de cualquier ciudadano o grupo.

<sup>1</sup> La selección de la producción científica relativa al tema que ha sido referencia para la elaboración de este trabajo es la siguiente: SINCLAIR, J., *Televisión: comunicación global y regionalización*, Gedisa, Barcelona, 2000; CASTELLS, M., *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid, 1998; BECK, U., *Was is Globalisierung?*, Suhrkamp Verlag, 1997; ROBERTSON, R., *Globalization*, SAGE, 1992; MATTELART, A., *La comunicación-mundo*, Fundesco, Madrid, 1993. En relación con su impacto específico en la industria mediática: GINNEKEN, J., *Understanding Global News*, SAGE, Londres, 1998; BOYD-BARRET, O. and RANTANEN, T., *The Globalization of News*, SAGE, Londres, 1998; MOHAMMADI, A., *International Communication and Globalization*, SAGE, Londres, 1997; MOWLANA, H., *Global Communication in Transition. The End of Diversity?*, SAGE, Londres, 1996.

Tanto los peligros como los beneficios del fenómeno de la globalización deben considerarse como retos que obligan a una adaptación de políticas y presupuestos para minimizar las amenazas que indudablemente entraña y explotar las posibilidades que ofrece. Cada contexto social y político debe adoptar las medidas que su particular situación aconseje. Y éste ha sido el propósito de la Unión Europea en la regulación y fomento de la industria audiovisual desde 1989.

## *2. Globalización y diversidad en el contexto mediático europeo. Aproximación conceptual*

La política comunitaria, analizada en el presente trabajo a través de los textos legislativos que regulan u orientan la actividad de los Estados miembros está determinada por una específica evaluación de la situación y por una manera propia de entender dos conceptos claves: globalización y diversidad cultural.

### *2.1. La globalización en el contexto comunitario*

En el ámbito de la industria audiovisual, la Unión Europea asume una visión equilibrada del fenómeno, sin caer en valoraciones tremendistas o excesivamente optimistas. Introduce la mayor parte de sus textos con una consideración objetiva de los riesgos específicos que para la producción europea tiene la globalización y recoge también las posibilidades que abren las nuevas tecnologías. Esa especificidad viene determinada por la presencia hegemónica norteamericana, también en el mercado europeo, y por la falta de una estrategia oportuna y adaptada a las nuevas circunstancias de la industria europea.

Los principales riesgos detectados en el sector que nos ocupa son los siguientes:

- Los Estados Unidos mantienen una posición de dominio en el mercado mundial y europeo que obliga a dar prioridad a la acción de defensa de los productos europeos frente a los americanos, en detrimento del esfuerzo por garantizar la diversidad cultural.
- La fragmentación del mercado europeo impide afrontar la competitividad internacional: el aumento de canales de difusión disminuye la capacidad de financiación de las empresas, la rentabilidad de las obras y la capacidad de inversión en futuras producciones.

- La presencia en el mercado internacional exige la creación de grandes grupos de medios fomentando la concentración empresarial horizontal y vertical y arriesgando la difusión de contenidos plurales.

Al mismo tiempo, la Unión Europea reconoce que la globalización facilita, a través de las nuevas tecnologías, la presencia en el flujo informativo internacional de comunidades lingüísticas y sociales que permanecían desconocidas para una audiencia mundial, y por tanto su manifestación pública, un reconocimiento externo y una pervivencia en el tiempo.

De acuerdo con este análisis, la Comunidad Europea se enfrenta al fenómeno de la globalización con el propósito de alcanzar dos objetivos en apariencia contradictorios: fortalecer la producción europea para incrementar su presencia en el mercado internacional y competir así con los productos estadounidenses que invaden también su mercado doméstico; y garantizar la diversidad cultural, que es uno de los rasgos que mejor define la identidad europea, respaldando la producción de aquellas naciones con una capacidad reducida y favoreciendo su rentabilidad productiva.

El primer objetivo, exige la existencia de grupos de comunicación fuertes que actúen en condición de igualdad con los grupos norteamericanos, que posean la última tecnología, que conozcan los medios para explotarla, que tengan los canales para distribuirla y cuyos productos sean rentables. Este esfuerzo obliga a fomentar la creación de grandes grupos de medios, lo que parece implicar ciertos riesgos para la pluralidad y la diversidad cultural de los contenidos.

El segundo objetivo –la defensa de la diversidad cultural de los Estados miembros de la Unión Europea– justifica la adopción de medidas de apoyo a aquellos países de baja capacidad productiva para facilitar al menos la presencia de su expresión cultural en el mercado interno de la Unión. Los beneficiados son empresas pequeñas, productores independientes, cuyos productos no suelen reunir las condiciones necesarias para competir en un mercado internacional.

El estudio que se presenta intentará delimitar hasta dónde es posible combinar estas dos acciones y en qué condiciones pueden ser eficaces, siempre en relación con la defensa de la diversidad cultural que constituye el objeto principal del trabajo.

Cualquier valoración de los aspectos citados debe tener en cuenta el marco legislativo internacional: la cláusula de “excepción cultural” que hace posible la intervención comunitaria en la promoción de productos audiovisuales dejará de estar vigente según los acuerdos del GATS en el año 2005.

## 2.2. La excepción cultural europea

Desde sus inicios, la política audiovisual europea se ha debatido en la tensión entre los aspectos culturales y económicos que el sector entraña<sup>2</sup>. Mientras que desde el punto de vista anglosajón la industria audiovisual se identifica con el entretenimiento y por tanto, no existe confrontación posible con un desarrollo mercantilista, el concepto europeo mantiene que las producciones audiovisuales son más bien productos artísticos y como tales, tienen que someterse a un régimen particular<sup>3</sup>. A esta filosofía de fondo, le ha seguido una noción liberalizadora del mercado audiovisual en el caso americano, y un proceso proteccionista en el caso europeo, impulsado sobre todo por Francia<sup>4</sup>.

El debate entre estos dos modelos de desarrollo del sector audiovisual se plasma en las negociaciones comunitarias para sustraer al sector audiovisual de los acuerdos establecidos en el GATT<sup>5</sup> (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio). Sin embargo, desde 1992, Estados Unidos y Japón muestran manifiestamente su desacuerdo con esta intención y esta materia se convierte en uno de los objetos más sensibles de la UE en el comercio internacional.

<sup>2</sup> Cfr. WRIGHT, Paul L., "Attacking global markets or defending cultural diversity?", *Intermedia*, Vol. 22, nº 3, 1994, pp.10-11. Cfr. SHAUGHNESSY, Hayden, "The cultural obligations of broadcasting: national and transnational legislation concerning cultural duties of television broadcaster in Europe", European Institute for the Media, Manchester, 1990. BURGELMAN, Jean Claud y PAUWELS, Caroline, "Audiovisual policy and cultural identity in small european states: the challenge of a unified market", *Media, Culture and Society*, vol.14, 1992, pp.169-183.

<sup>3</sup> Cfr. ARIZPE, Lourdes y ALONSO, Guiomar, "Cultura, comercio y globalización", Unesco, [www.clacso.edu.ar/~libros/mato2/arizpealonso.pdf](http://www.clacso.edu.ar/~libros/mato2/arizpealonso.pdf); BERNIER, Iván "La diversidad cultural y la regulación del comercio internacional", *Informe Mundial sobre la Cultura*, cap. 4, 2001.

<sup>4</sup> Francia es el primer país europeo que estableció una política de cuotas para sus televisiones en 1986, preocupada por el impacto de la industria americana en su cultura nacional. El caso de Canadá también es similar. Cfr. GRANT, Peter, "The lesson from Canada: you can have quotas and content rules and lots of new channels" *Intermedia*, vol 24, nº 2, abril-mayo 1996, pp. 28-30. Cfr. RABOY, Marc, "The role of the public in broadcasting policy-making and regulation: lesson for Europe from Canada", *European Journal of Communication*, vol. 9, 1994, pp.5-23.

<sup>5</sup> El GATT entra en vigor en 1947 y pretende la progresiva regularización y liberalización del comercio internacional a través de numerosos ciclos de negociaciones. En 1995 se funda la OMC que reúne actualmente a 130 miembros. Cfr. MACHET, Emmanuelle, *Television and culture: policies and regulations in Europe*, European Institute for the Media, 1998, especialmente pp. 26-29.

Por eso, a principios de 1993 se elabora la propuesta de la denominada “excepción cultural”, término acuñado por Jack Lang, por entonces ministro francés de Educación y Cultura. Con dicha propuesta, se quiere enmendar el artículo XIV de Génova, el texto jurídico del GATT, argumentando la defensa de la diversidad cultural. Esto supondría derogar, en el caso audiovisual, las reglas adoptadas para el comercio internacional, como el tratamiento de nación más favorecida. Sin embargo, esta regla entra en conflicto con la prohibición de toda discriminación arbitraria e injustificable y de toda restricción al comercio de los servicios.

Es así como, un año más tarde, en la Ronda de Uruguay se adopta el régimen de “exención cultural” que subraya el carácter provisional que mantiene el sector audiovisual dentro del marco general del acuerdo. No se pretende una derogación de las reglas internacionales sino una limitación de las mismas para permitir seguir ayudando al sector audiovisual sin paralizar definitivamente las normas establecidas por el GATT<sup>6</sup>. Esto es, un régimen provisional inscrito dentro de un proceso de liberalización, a diferencia de la excepción que suponía una exclusión definitiva<sup>7</sup>. Concretamente, exención supone:

- exención del tratamiento de nación más favorecida
- mantenimiento y desarrollo de ayudas públicas y subvenciones
- mantenimiento de la libertad de ayudar al sector audiovisual
- no sumisión al principio de elevación progresiva del nivel de liberalización
- mantenimiento del compromiso comunitario de Televisión sin Fronteras

El anexo dice que esta exención europea no puede sobrepasar los diez años, por lo que las ayudas europeas tendrán que terminar en el 2005 como tarde. Actualmente, para poder superar esta barrera temporal, la UE intenta impulsar el establecimiento de una normativa especial para la cultura, fuera del marco de la OMC (que ha sustituido al GATT en la regulación del comercio internacional desde 1995) y preferiblemente, dentro de los compromisos de la UNESCO. Este nuevo ámbito se adecua mucho mejor a los intereses europeos, puesto que la UNESCO mantiene la doctrina de que debido “al carácter específico de los bienes y servicios culturales (que), en la

<sup>6</sup> Cf. BERNIER, I., op. cit.

<sup>7</sup> DUJAT, Emilie, “La liberalisation des services audiovisuels”, *Intellex*, 2000.

medida en que son portadores de identidad, de valores y sentido, no deben ser considerados como mercancías o bienes de consumo como los demás”<sup>8</sup>.

Por el momento, la Unión Europea conserva así una política proteccionista del sector audiovisual con vistas a una mayor liberalización futura, argumentando su necesidad por la protección de la diversidad cultural europea. El sector audiovisual en cuanto que se configura como uno de los principales canales de expresión de la diversidad cultural adquiere así un amparo particular por las autoridades comunitarias.

Este enfoque supone contemplar a los medios de comunicación como los principales transmisores de la cultura<sup>9</sup>. Efectivamente, los tradicionales escaparates de la cultura –museos, teatros, salas de arte o bibliotecas– han cedido parte de sus funciones a las pantallas de los cines, la televisión o los ordenadores, medios en los que la cultura gana en difusión y alcance, puesto que las imágenes llegan a públicos más amplios, heterogéneos y dispersos. Este panorama se amplía considerablemente con los nuevos medios y sus posibilidades<sup>10</sup>.

La función cultural de la industria audiovisual no sólo se desarrolla a través de la emisión de cuestiones eminentemente culturales, o lo que se viene denominando “alta cultura”; también y sobre todo, difunde parte de la “cultura popular” puesto que los programas informativos, las series y películas de ficción, los videojuegos o los concursos, por ejemplo, exhiben manifestaciones culturales que refuerzan identidades, muestran diversidad de situaciones sociales y distinguen los modos de pensar y sentir de los grupos sociales incluidos en una comunidad<sup>11</sup>. Estos medios superan así el papel de meros

<sup>8</sup> Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, artículo 8.

<sup>9</sup> Cfr. JAKUBOWICZ, Karol, “Media and culture in the information society”, *Gazette*, vol. 45, 1990, pp. 71-88. Cfr. MARCHETTI, P., “La Production d’œuvres audiovisuelles dans l’Union européenne”, *Economica*, Paris, 1997.

<sup>10</sup> Cfr. FIRESTONE, Charles, “Digital culture and civil society: a new role for intermediaries?”, *Intermedia*, vol 22, n° 6, diciembre-enero, 1994-5, pp.26-28.

<sup>11</sup> El cine, industria orientada al entretenimiento, y también formadora de cultura, presenta valores subyacentes a la diversidad: producción en distintas lenguas, con diferentes enfoques y cosmovisiones. El número de películas producidas en Europa ha ido en aumento (mientras que en 1995 se produjeron unas 460, en 2001 la cifra ha ascendido a 625), pero todavía presentan la característica de un mercado fragmentado. Sobre el fenómeno de la televisión, cabe destacar que actualmente, el 98% de los hogares de la Unión Europea cuenta con un televisor y la exposición media es de tres horas diarias. El impacto cultural de la televisión es de gran importancia puesto que, por un lado, tiene audiencias masivas que incluyen a todos los estratos sociales y culturales, y por otro, tiene distintos formatos en los que se integran valores culturales.

transmisores de contenidos puesto que contribuyen a reforzar lazos culturales y de pertenencia a un grupo social.

El sector audiovisual es una fuente más de creatividad cultural. Este aspecto se ha reconocido en el Tratado de la Unión, cuando se contempla el sector audiovisual estrechamente ligado a otras actividades culturales, como la literatura o el arte. La mención expresa de la producción audiovisual en el artículo 151.2. es significativa: subraya lo que tiene de manifestación cultural el sector audiovisual, y se aleja de un enfoque exclusivamente comercial<sup>12</sup>.

Por estos motivos, conservar la perspectiva cultural del sector audiovisual resulta del máximo interés tanto para salvaguardar el “interés general” dentro de un contexto de mercado competitivo como para englobar el sector en el marco de la “exención cultural”<sup>13</sup>. Por lo tanto, la importancia de la diversidad cultural viene decididamente impulsada por el panorama de un mercado global de lo audiovisual donde las propias identidades resultan amenazadas. Sin embargo, si bien desde las instancias comunitarias queda bastante claro el papel cultural de los medios, falta una definición precisa de esta diversidad cultural.

### 2.3. *La diversidad cultural europea*

La cultura europea es el resultado de varias lenguas, identidades y tradiciones. Junto a una serie de valores comunes, los Estados miembros de la Europa comunitaria conviven con otros valores singulares de cada región. Como explica Eliot, “para la salud de la cultura de Europa se requieren dos condiciones: que la cultura de cada país sea única, y que las diferentes culturas reconozcan su relación mutua, para que cada una sea susceptible a la influencia de las otras”<sup>14</sup>. Por eso, la Unión Europea reconoce y fomenta que junto a un mismo acervo cultural, se desarrollen las distintas identidades, como elemento inherente a la Europa comunitaria; sin abandonar la pretensión de crear un espacio sociopolítico común, se fomenta que los actores

<sup>12</sup> En cualquier caso, la UE tiene en cuenta los datos que arroja la industria audiovisual, cifrada en 1998 en 64,6 billones de euros y con un nivel de empleo en torno a las 485.000 personas. Cfr. European Audiovisual Observatory.

<sup>13</sup> Cfr. Comunicación sobre el nuevo mercado transatlántico. COM(98)125, letra i) del punto 10 de la sección D.

<sup>14</sup> ELIOT, T.S., *Notas para la definición de la cultura*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1952, p. 181.



regionales aporten sus propias identidades, dando lugar a una importante riqueza de lenguas y culturas. Preservar esta diversidad es uno de los retos que se plantea la Unión Europea ante el riesgo de un mundo globalizado, donde se presentan patrones culturales uniformes.

La diversidad cultural se ha convertido en una expresión de uso habitual en la esfera comunitaria; resulta bastante frecuente encontrarla en los documentos de trabajo, en los textos legislativos o en los discursos y acuerdos políticos. Este recurso masivo del concepto, sin embargo, no se corresponde con una elaboración y definición del mismo, sino que más bien sucede lo contrario. Es decir, su uso en los ámbitos jurídicos y políticos no repara en una aproximación conceptual o teórica. La revisión de ambos puntos de vista, jurídico-político y conceptual, conduce a un análisis crítico del uso de este término en el que emergen algunas de sus deficiencias más notables.

Desde el punto de vista jurídico, se considera la diversidad cultural como una de las características esenciales que definen la unidad superior que es Europa y por eso está presente en el Tratado de la Unión<sup>15</sup>. Esta cuestión se recoge en el apartado de "Cultura", y hace referencia a la diversidad siempre dentro de la unidad: "La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común"<sup>16</sup>. Al asumir el desarrollo de las culturas de los Estados miembros, la defensa de la diversidad cultural se entiende como parte de la idiosincrasia europea y, por tanto, se encuadra dentro de uno de los objetivos primeros y básicos de este Tratado que es la afirmación de la identidad de la Unión. Y adquiere este compromiso no sólo en el plano de los principios sino también de las acciones, comprometiéndose a tener en cuenta "aspectos culturales en su actuación (...) en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas"<sup>17</sup>.

Con el programa "Cultura 2000" se asume la diversidad cultural como objetivo específico: se propone desarrollar las disposiciones específicas del artículo 151 "particularmente con vistas al respeto y promoción de la diversidad de culturas". El programa se ha aprobado para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2004, coincidiendo con las últimas fechas de aplicación del GATS. El primero de sus objetivos es pre-

<sup>15</sup> Tratado de la Unión Europea, Título XII (antiguo IX), art. 151 (antiguo 128).

<sup>16</sup> *Ibíd.*, art. 151.1.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, art. 151.4.

cisamente “la promoción del diálogo cultural y del conocimiento mutuo de la cultura y de la historia de los pueblos europeos” y más adelante especifica también la intención de “poner de relieve la diversidad cultural y el desarrollo de nuevas formas de expresión cultural”, así como “tener en cuenta el papel que desempeña la cultura en el desarrollo socioeconómico”.

Estas declaraciones de principios se plasman en las ayudas que presta la Unión Europea al sector audiovisual para desarrollar su papel cultural, como sucede con los programas MEDIA. En ellos, los criterios que se adoptan para apoyar a la diversidad cultural se refieren a dos aspectos concretos: la diversidad lingüística de los países comunitarios<sup>18</sup> y la situación de países con baja capacidad productiva<sup>19</sup>. Es decir, subyace un modo de concebir la diversidad cultural manifestada en el Estado-nación; se consideran tanto las lenguas de ámbito estatal como las situaciones de pequeños Estados situados frente a grandes productores cuyo mercado traspasa a sus fronteras (por ejemplo, Francia frente a Bélgica o Inglaterra frente a Irlanda). Esta diversidad cultural de los Estados gira además en torno a otro punto de referencia: lo europeo frente a los productos americanos, intentando conjugar la defensa de la diversidad con el impulso de la competitividad del mercado.

Además, con este punto de vista, se acierta en señalar uno de los distintivos de la diversidad cultural que es la existencia de un “nosotros” frente a un “ellos”<sup>20</sup>. Si la cultura, en palabras de Guy Rocher es “el conjunto trabado de maneras de pensar, de sentir y de obrar más o menos formalizadas, que, aprendidas y compartidas por una pluralidad de personas, sirven, de un modo objetivo y simbólico a la vez, para constituir a esas personas en una colectividad particular y distinta”<sup>21</sup>, la cultura singulariza a los grupos humanos al

<sup>18</sup> Sobre la diversidad lingüística en el espacio audiovisual europeo, cfr. GIFREU, Josep, “Linguistic order and spaces of communication in post-Maastricht Europe”, *Media, Culture and Society*, vol. 18, 1996, pp. 127-139. También, VAN den BULCK, Hilde y VAN POECKE, Luc, “National language, identity formation and broadcasting”, *European Journal of Communication*, vol. 11 (2), 1996, pp. 217-233.

<sup>19</sup> Esta baja capacidad de producción, según el informe del BIPE, no responde tanto al tamaño de dichos países cuanto al aislamiento geográfico o lingüístico de su mercado. Cfr. Informe de la Comisión sobre los resultados obtenidos en el marco del Programa MEDIA II (periodo 1996-2000), COM (1999) 91 final. Sobre los países comunitarios con baja capacidad productiva, cfr. DRIJVERS, Jan, “Community broadcasting: a manifesto for the media policy of small European countries”, *Media, Culture and Society*, vol. 14, 1992, pp. 193-201.

<sup>20</sup> SCHLESINGER, Philip, “Wishful Thinking: Cultural Politics, Media, and Collective Identities in Europe”, *Journal of Communication*, 43(2), 1993. Cfr. Informe Mundial sobre la Cultura, UNESCO.

<sup>21</sup> ROCHER, Guy, *Introducción a la sociología general*, Herder, Barcelona, 1990, pp. 111-112.

tiempo que sitúa a estos grupos en relación con el resto de la sociedad. Es decir, las identidades culturales suponen siempre inclusión y exclusión<sup>22</sup>. Los distintos grupos sociales, las colectividades, con su cultura propia generan la *diversidad cultural*. Esta diversidad cultural se sostiene sobre un cúmulo de *identidades culturales*. Diversidad e identidad cultural son las dos caras de una misma moneda. Desde un punto de vista exterior, el panorama de elementos diferenciales en las culturas se encuadra en la diversidad cultural, pero para los miembros de estas culturas, los factores diferenciadores son parte de su identidad cultural. Por eso, la diversidad cultural se reconoce externa e internamente, tanto por parte de las instituciones dominantes de la sociedad civil, como por la conciencia del propio grupo como diferente del conjunto en algunas expresiones.

No obstante, en la legislación y en las políticas de la UE este “nosotros” frente a “ellos” queda reducido al ámbito estatal, sin penetrar en las diferencias regionales que conforman el mosaico comunitario. Tampoco se apunta la diversidad que aportan las minorías cada vez más frecuente debido a los flujos migratorios. Esta diversidad cultural de las minorías y la diversidad regional ligada a la historia del propio Estado-nación, resultan, sin embargo, los factores más señalados desde la investigación y los trabajos sobre diversidad cultural<sup>23</sup>.

Respecto a las minorías, se trata de las “culturas no europeas”, donde hay una confluencia del reconocimiento como grupo o comunidad cultural por parte de las instituciones dominantes de la sociedad civil y de la defensa por parte del propio grupo que manifiesta una diferencia con respecto a los principios básicos que impregnan las instituciones de la sociedad. Garantía de su defensa es el acceso a la profesionalización, su presencia en las informaciones y en los espacios televisivos y su recurso como fuentes en las cuestiones que les competen<sup>24</sup>. Se trata de aumentar las oportunidades y la protección para estas minorías, comprobando si tienen una cuota proporcional de acceso a los canales<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. MORAN, Albert, *Copycat television: globalisation, programme formats and cultural identity*, University of Luton Press, Luton, 1998.

<sup>23</sup> Cfr. DACYL, Janina W. y WESTIN, Charles, *Cultural Diversity and the Media*, CEIFO (Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations), Stockholm, 2001. Cfr. SHAUGHNESSY, op. cit.

<sup>24</sup> Cfr. BAKER, Greg, Inventario de Desafíos y Oportunidades en la Diversidad Cultural, Mayo 2000, [http://64.26.177.19/w-group/wg-cdg/index\\_s.shtml#reports](http://64.26.177.19/w-group/wg-cdg/index_s.shtml#reports); cfr. DACYL, op. cit.

<sup>25</sup> Cfr. Informe Mundial sobre la Cultura, UNESCO. Cfr. HOFFMANN-REIM, Wolfgang,

En cuanto a la diversidad regional, es la que encontramos en las diversas regiones europeas que no necesariamente se corresponden con los Estados y que incluso institucionalmente toman forma en el Comité de las Regiones. Son culturas propiamente europeas pero que se encuentran dentro de los Estados. La diversidad cultural en este caso presenta rasgos diferenciados respecto a la cultura del Estado-nación y para protegerla también resulta relevante su acceso a los medios de comunicación social. Así, por ejemplo, se encuentran las experiencias de producciones en Escocia<sup>26</sup> o de la cultura flamenca en Bélgica<sup>27</sup>.

De este modo, el concepto de diversidad cultural se amplía y da paso a otras realidades significativas y con una creciente importancia en el entorno audiovisual europeo. La adopción de un concepto amplio de diversidad cultural supondría englobar estos fenómenos y otros de carácter local que puedan subrayarse en un futuro. Por eso, según el British Council, la diversidad cultural podría definirse como “una variedad de modos de ser, de hacer, de creer, de hablar, de vivir y de expresarse basados en diferencias culturales, formación y experiencia”<sup>28</sup>. Con este punto de vista más completo, se puede abrir un camino que garantice esa protección de la diversidad cultural esperada. Permitir el aumento de la presencia en los medios de contenidos que representen de modo equitativo la variedad cultural de Europa, la difusión de contenidos en los medios en todos los idiomas hablados por los grupos sociales de la Unión Europea, la elaboración de productos informativos y de ficción por autores que pertenezcan a las minorías culturales y el acceso desde cualquier lugar de la Unión Europea a los contenidos culturales deseados son algunos de los pasos que se pueden dar para proteger dicha diversidad.

### 3. *Respuesta europea a los desafíos de la globalización. Evaluación del planteamiento de las acciones comunitarias.*

Como ha sido señalado, la industria audiovisual europea debe afrontar dos retos principales: la competitividad en el mercado internacional y la defensa

“Protecting Vulnerable Values in the German Broadcasting Order”, en *Television and the Public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting*, SAGE, London, 1992, pp.43-60.

<sup>26</sup> MEECH, Peter y KILBORN, Richard, “Media and identity in a stateless nation: the case of Scotland”, *Media, Culture and Society*, vol. 14, 1992, pp.245-259.

<sup>27</sup> Cfr. BURGELMAN, op. cit.

<sup>28</sup> Informe “Beyond Multiculturalism?”, Conferencia organizada por el British Council, Birmingham, 11-16 febrero 2000.

de su identidad cultural. Esta situación explica la acción desarrollada por la Unión Europea desde el final de la década de los años 80 para impulsar una industria audiovisual propiamente europea, coordinando y reforzando con ayuda suplementaria los esfuerzos nacionales. La actividad de la Unión, como ya ha sido señalado, se concreta en la definición de un marco regulador y en el establecimiento de medidas de fomento e impulso del sector, específicamente en la preproducción y en la postproducción.

A pesar de la evaluación continua con que la Unión Europea sigue la eficacia de las medidas que va adoptando, no existen por el momento estudios que permitan una valoración precisa de la eficacia de las políticas adoptadas en relación con el ámbito audiovisual<sup>29</sup>. Por ello vamos a limitar el análisis de las acciones legislativas al planteamiento o enfoque adoptado en el texto legal.

Sin prescindir del contexto general, este análisis se centrará en aquellas referencias que la legislación comunitaria haga a la diversidad cultural. En la exposición se seguirá un criterio cronológico que permite percibir mejor la evolución de la política comunitaria, las rectificaciones y reorientaciones de la acción emprendida.

### 3.1. *Selección de medidas legislativas directamente relacionadas con la defensa de la diversidad cultural en el sector audiovisual.*

La legislación comunitaria distingue dos tipos de medidas: las acciones de regulación, que imponen un comportamiento determinado, y las acciones de apoyo cuyo objetivo es el fomento de la producción audiovisual.

#### 3.1.1. *Acciones de regulación*

En materia de regulación, la Unión Europea ha diferenciado la legislación de la tecnología de la de los contenidos –regulando éstos según su naturaleza y no según el soporte en que se difunden–. Su actuación está fundamentada en los principios de proporcionalidad y transparencia. Atendiendo a

<sup>29</sup> Existen algunos informes sobre los resultados obtenidos a medio plazo por los programas MEDIA pero son datos ceñidos a los objetivos que esos programas se proponen y que no permiten evaluar la política audiovisual comunitaria en su conjunto.

estos criterios, desde la Directiva de Televisión sin Fronteras de 1989 hasta la actualidad, se puede afirmar que la legislación comunitaria en materia audiovisual ha avanzado en lo que respecta a la defensa de la diversidad cultural.

Efectivamente, la Directiva de Televisión sin Fronteras, mediante el establecimiento del sistema de cuotas por el que se propone una reserva del tiempo o de la programación para los “trabajos europeos”, se convierte en la primera medida de apoyo para la industria europea. La Directiva pretendía lograr la armonización de las legislaciones para asegurar la libre circulación de los servicios de televisión en la UE, con el objetivo de crear un tejido audiovisual europeo y de resistir a la penetración de programas americanos. La revisión de esta Directiva realizada en 1997 cuenta con unas observaciones sobre lo que se considera “trabajo europeo” y alude a la necesidad de que el sistema de cuotas se reserve a la producción independiente europea, de manera que indirectamente se está refiriendo a la diversidad cultural<sup>30</sup>.

En ese mismo año, el “Libro Verde sobre la Convergencia en los sectores de telecomunicaciones”<sup>31</sup> afirma que gracias a las posibilidades de convergencia que permiten las nuevas tecnologías, se abre una puerta para que los usuarios aumenten su capacidad de elección y por tanto, se incrementa también el escaparate de la diversidad cultural. Las consultas realizadas sobre este mismo Libro Verde apuntan en ese mismo sentido cuando se proponen preservar la diversidad cultural en la producción audiovisual, con el fin de “ayudar a la gente en nuestras sociedades pluralistas a alcanzar opiniones y decisiones”<sup>32</sup>.

Sin embargo, es a partir del Informe del Grupo de Alto Nivel para la Política Audiovisual encabezado por el comisario Marcelino Oreja, cuando se hace claramente manifiesta esta preocupación de la Unión<sup>33</sup>. El informe parte de un concepto cultural de los medios audiovisuales con el que se supera una visión meramente económica, de manera que se pueda “asegurar el equilibrio entre el fuego de las fuerzas del mercado y la salvaguarda del inte-

<sup>30</sup> Revisión de la Directiva de Televisión sin fronteras 97/36/CE, OJ L 202/60 del 30 de julio de 1997.

<sup>31</sup> “Libro Verde sobre la Convergencia en los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información, y sus consecuencias para la reglamentación. Hacia una aproximación a la sociedad de la información” COM 97/623 final.

<sup>32</sup> Dictamen del Parlamento 22 octubre de 1998.

<sup>33</sup> “The Digital Age: European Audiovisual Policy”. Informe del Grupo de Alto Nivel para la Política Audiovisual, 1998.

rés general”. Este informe constata la demanda europea de producto nacional y de este modo, se plantea como reto la preservación de la diversidad cultural y lingüística (misión que encomiendan a las autoridades públicas, teniendo presente el contexto que ofrece la “excepción cultural”) y apunta como prioridad la distribución (imitando en este aspecto a la industria norteamericana). Basados en los criterios de proporcionalidad y transparencia, se elaboran una serie de propuestas: atraer inversiones al sector, crear una red de centros de enseñanza, celebrar una ceremonia de premios, reforzar el programa Media y posibilitar acuerdos entre radiodifusores privados y autoridades públicas. Se incide también en la calidad de los contenidos mediante el fomento de la creatividad y el intercambio entre países.

Tras la Conferencia de Birmingham (6-8 abril 1998), las conclusiones de la cumbre y las recomendaciones del Informe del Grupo de Alto Nivel se recogerán en cierta medida en el documento “Política Audiovisual. Próximas Etapas”, en el que se mantiene la necesidad de equilibrar la competencia y la diversidad cultural desde los programas de ayuda comunitarios, concretamente desde el tipo de ayudas proporcionadas por el Media II<sup>34</sup>. De este modo, se propone:

- Para mejorar la competencia, establecer medidas que mejoren la distribución con sistemas de ayuda automática vinculados con el éxito comercial.
- Para la defensa de la diversidad cultural: “es necesario que la Comunidad siga teniendo en cuenta las necesidades específicas de los países dotados de una baja capacidad de producción audiovisual o situados en una zona geográfica y lingüística limitada”. Para ello, el sistema es de “discriminación positiva” destinado a compensar a los pequeños Estados con baja capacidad productiva.

A modo de recopilación de todos estos documentos aparece en 1999 un nuevo texto, “Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital”, constituido como el principal marco jurídico y de actuación para el sector audiovisual en el contexto de la aplicación de las nuevas tecnologías. Con este documento se establecen unos mecanismos de apoyo concretados en la protección de la diversidad cultural y lingüística: el nuevo programa Media Plus, la iniciativa e-Europe, los programas de intercambio entre los países miembros y los que faciliten el libre acceso de los ciudadanos a la información (EPG, API, etc.).

<sup>34</sup> “Política Audiovisual: próximas etapas”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros. 1998

Cabe también mencionar la postura del Consejo en este tema manifestada en las Conclusiones sobre el papel de la Autorregulación en vista del desarrollo de nuevos servicios de Medios de Comunicación <sup>35</sup>. En estas conclusiones se refleja una decidida voluntad por parte del Consejo de incentivar el debate sobre la autorregulación de las diferentes empresas y sectores, con objeto de garantizar un mayor pluralismo y un fortalecimiento de las diversas identidades culturales.

Al mismo tiempo que se ha ido definiendo la defensa de la diversidad cultural en el acervo comunitario, se ha regulado uno de los factores que influyen directamente en este ámbito dentro del sector audiovisual: la concentración empresarial.

Tras analizar los problemas de falta de pluralismo, la Comisión propuso tres posibles soluciones: aprobar una legislación específica para armonizar las legislaciones nacionales referidas a la concentración informativa; limitarse a establecer requisitos especiales de transparencia en el sector; no legislar. De momento, la opción elegida es la última, por lo que las operaciones de concentración se estudian en cada país, y sólo son analizadas por la Comisión --de acuerdo con la legislación general sobre libre competencia-- si alcanzan "dimensión comunitaria" <sup>36</sup>.

Así mismo, un Dictamen del Comité Económico y Social sugiere varias propuestas para garantizar el pluralismo en los medios: que uno de los criterios para regular sea la audiencia alcanzada por los medios pertenecientes a una empresa, que la Comisión coordine la actividad de los organismos nacionales reguladores, que se plantee la posibilidad de aplicar la normativa referida a medios audiovisuales también a los servicios de radiodifusión digital, que se favorezca la existencia de "estatutos editoriales" para evitar una excesiva influencia de propietarios y accionistas, etc. <sup>37</sup>

<sup>35</sup> Conclusiones del Consejo sobre el papel de la Autorregulación en vista del desarrollo de nuevos servicios de Medios de Comunicación (1999/C283/02)

<sup>36</sup> Pluralismo y concentración de medios en el mercado interno, COM (92) 480. Reglamento del Consejo 4064/89, de 21 de diciembre, sobre Control de concentraciones empresariales. Ese Reglamento ha sido modificado por el Reglamento del Consejo 1310/97, que establece un nuevo umbral del volumen de negocio total de las compañías implicadas para que las adquisiciones o fusiones alcancen dimensión comunitaria.

<sup>37</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema "Pluralismo y concentración en los medios de comunicación" (2000/C 140/07). Aprobado en Bruselas el 29.III.2000.



### 3.1.2. *Acciones de apoyo*

En cuanto a las acciones de apoyo, la política comunitaria ha sido y es siempre subsidiaria y complementaria respecto a la legislación y a la intervención nacional. Los programas Media de apoyo a la industria audiovisual han recogido de forma creciente, paralelamente a la evolución en la normativa, el interés por preservar la diversidad cultural europea. El programa Media I (1991-1995) así lo considera y en el Media II (1995-2000) queda reforzado. Este último reforma la organización del programa y redefine el plan de acción dividiéndolo en dos áreas: Desarrollo y Distribución<sup>48</sup> y Formación<sup>49</sup>. El Programa complementa la acción de los Estados miembros, destinando su ayuda a la preproducción y postproducción y a aquellas obras europeas de no nacionales, mientras que la ayuda nacional se invierte en el proceso de producción y en obras nacionales.

En los aspectos relativos a la distribución, el objetivo del Programa es fomentar la circulación transnacional en el mercado europeo, impulsando a los productores a crear con vistas a una audiencia no exclusivamente nacional y a los distribuidores a dar prioridad a las obras europeas. La defensa de la diversidad cultural se plantea desde la protección a los países de escasa producción audiovisual o con áreas geográficas y lingüísticas reducidas, y al mismo nivel que las pequeñas o medianas empresas. Se presta especial atención a la defensa del multilingüismo (doblaje, subtítulo y producción multilingüe) y se propone estimular a los distribuidores para que inviertan en los costes de promoción y distribución adecuados para las películas europeas. En la parte del Programa que afecta a la formación, se destaca el interés por dominar la gestión económica y comercial y la utilización de nuevas tecnologías en las fases de concepción, desarrollo, producción y difusión de los programas.

### 3.2. *Programas actualmente vigentes: estado de la cuestión y plan de acción futura.*

La tercera edición del programa MEDIA, desglosada en una doble vertiente como MEDIA-Formación (2001-2005) y MEDIA Plus-Desarrollo, Distribución y Promoción (2001-2005) continua representando el instru-

<sup>48</sup> Aprobado en julio de 1995 por Decisión del Consejo, 395DC0563.

<sup>49</sup> Aprobado en diciembre de 1995 por Decisión del Consejo, 395DC0564.

mento comunitario principal para la asistencia financiera de la industria audiovisual europea<sup>40</sup>. Cuentan con la experiencia de diez años, desde que se creara el MEDIA I, y con las perspectivas positivas que arrojan los resultados del MEDIA II<sup>41</sup>. Un avance de esos resultados se recogen en el informe facilitado por la oficina del MEDIA Desk Spain, en el que se destaca el esfuerzo realizado con los siguientes datos<sup>42</sup>:

- 5.347 profesionales de toda Europa se han beneficiado de los cursos auspiciados por el MEDIA Formación desde 1996.
- Se han invertido un total de 72 millones de euros en MEDIA II- Desarrollo destinados a las 1.971 propuestas seleccionadas de los 11.524 proyectos presentados.
- En MEDIA II- Distribución la cantidad invertida supera los 155 millones de euros.

Los resultados de una encuesta realizada por la Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra a los directores de las oficinas del programa MEDIA (MEDIA Desks y MEDIA Antennas) sobre el impacto y la eficacia de esta acción de la UE corroboran esa apreciación. La mayor parte de ellos valora positivamente el impacto de esta medida en la promoción de su industria audiovisual, tanto para las grandes como para las pequeñas productoras. Sólo en un caso se critica la escasez de ayuda para el doblaje y la subtitulación, señalando que esta carencia perjudica a las lenguas minoritarias.

Sin embargo, los resultados globales distan todavía mucho de lograr los dos grandes objetivos planteados para el conjunto de la industria audiovisual: competitividad internacional y defensa de la diversidad cultural. Como será descrito en los artículos siguientes, el desequilibrio de la balanza comercial entre Estados Unidos y Europa demuestra que la situación es todavía muy desfavorable para el segundo. Aunque se ha conseguido un crecimiento mantenido de la producción nacional de los países miembros, sigue aumentando de modo paralelo la difusión de productos americanos en el mercado comunitario (en 1999, 55% más que en los cinco años anteriores).

<sup>40</sup> En régimen de subsidiariedad, apoyando y complementando las políticas audiovisuales de los Estados miembros y otros participantes en MEDIA.

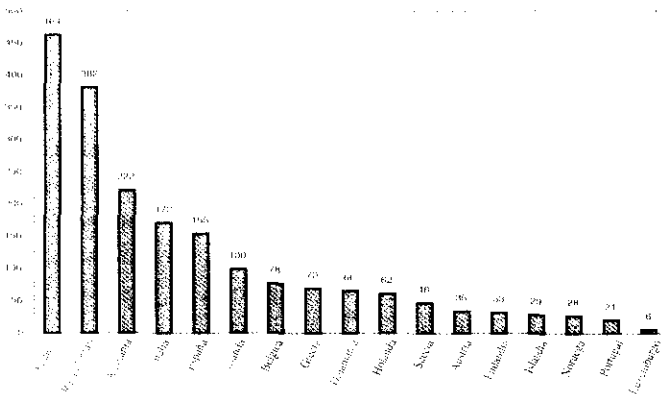
<sup>41</sup> Destaca el efecto multiplicador en términos de inversión en el sector (1 ECU generó 5,75) y el número de profesionales europeos que se benefició del Programa (entre un 30 y un 50%): Media II evaluation. Mid-Term evaluation. BIPE, Final Report. November, 1998; informe de la Comisión sobre los resultados obtenidos en el marco del Programa MEDIA II (periodo 1996-1998), COM (1999) 91 final.

<sup>42</sup> Informe elaborado por la MEDIA Desk Spain, Madrid 2001.

Por otra parte, la valoración de la distribución de esos recursos demuestra que la diversidad cultural no termina de estar garantizada: los principales beneficiados son precisamente aquellos países que cuentan con una mayor capacidad productiva (Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España) en detrimento de aquellos otros con recursos más escasos. Los datos que justifican esta afirmación son los siguientes:

- del total de las propuestas seleccionadas para MEDIA Desarrollo (1.971 propuestas), 1395 pertenecen a estas cinco naciones, es decir un 70,7%<sup>43</sup> (GRÁFICO I); y del total de euros adjudicados, el 71,9% se destina a financiar esos proyectos (GRÁFICO II).
- De las 2595 propuestas apoyadas en Distribución para los diferentes medios y géneros, 1.446 corresponden a los cinco países citados, lo que supone el 55,7% del total de la ayuda<sup>44</sup>. Valorado en euros adjudicados, este grupo obtiene el 72,2 % del total para cine (esquema “selectivo”) y el 62% del total para cine (esquema “automático”), por aludir a un medio representativo<sup>45</sup>.

**Gráfico I Media II Desarrollo. Propuestas seleccionadas**



Fuente: Media Desk Spain, Enero 2001

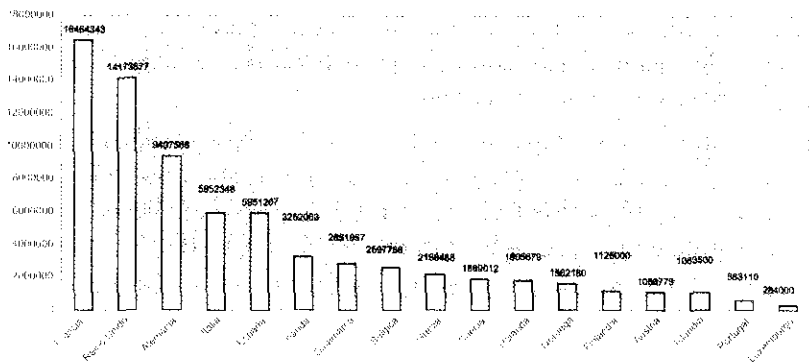
<sup>43</sup> Las propuestas presentadas por los cinco países con mayor capacidad de producción suponían un 72,9% del total.

<sup>44</sup> En el caso específico de Distribución de emisiones de TV, resalta el dato de que Francia obtuviera financiación para 155 proyectos mientras que el país que le sigue, Alemania, la obtuviera sólo para 43, Bélgica para 28 y entre los otros 12 miembros se repartirían los 123 restantes.

<sup>45</sup> Los términos hacen referencia al proceso de adjudicación de fondos: el “esquema automático” es la adjudicación sin valoraciones, atendiendo sólo a los beneficios obtenidos por el proyecto anterior; el “esquema selectivo” supone la adjudicación de fondos valorando la propuesta según el cumplimiento de las condiciones expresadas en la convocatoria.

## Gráfico II

### Media II Desarrollo



Fuente: Media Desk Spain, Enero 2001

Algunos funcionarios de la Comisión confirmaron la tendencia descrita reconociendo que el objetivo principal del MEDIA es aumentar la competitividad de la industria europea. Este es el principio que regula la selección de los proyectos y los mecanismos de concesión de ayudas<sup>46</sup>. El propósito es favorecer aquellas propuestas que con la ayuda comunitaria garantizan la competencia en el mercado internacional.

En cualquier caso, un análisis más detenido de este comportamiento permite concluir que no resulta absolutamente discriminante para la diversidad cultural. En primer lugar porque, a pesar de no constituir un interés prioritario, la producción de países con baja capacidad ha aumentado; en segundo lugar, porque el criterio establecido cuenta con la aprobación de todos los Estados miembros, también de aquellos con menos recursos, ya que la adopción de esta medida requiere unanimidad<sup>47</sup>.

Los análisis externos a la Unión Europea coinciden en aconsejar el mantenimiento de estas medidas aunque puedan arriesgar la defensa de la diversidad cultural. Las conclusiones tanto de la Conferencia de Birmingham (98) como las del Grupo de alto nivel en relación con la distribución, sugieren, por ejemplo, mantener el sistema de "apoyo automático" (vinculado al éxito

<sup>46</sup> Entrevista con Costa Daskalakis, Deputy Head, MEDIA Unit; Entrevista con Jesús Hernández, MEDIA Desk Spain.

<sup>47</sup> Como parte de la información recabada para el estudio se realizó un cuestionario a los directivos de las MEDIA Desk de toda Europa a partir del cual se extraen las informaciones señaladas.

comercial) frente al “apoyo selectivo” como condición para aumentar la competitividad<sup>48</sup>.

Por lo tanto, se trata de buscar nuevas vías para conseguir la diversidad que sean compatibles con el deseado nivel internacional. En los resultados obtenidos por la aplicación del MEDIA se observan tendencias que, si son fomentadas, permitirían no desatender la producción de minorías culturales aunque el interés primordial continúe siendo la competencia internacional. Haciendo un análisis más detenido de los resultados en los proyectos subvencionados en el *Área de distribución para nuevas tecnologías*, se observa que en *Video & Multimedia* países considerados como de baja capacidad de producción alcanzan los primeros puestos: Holanda y Suecia ocupan el primer y quinto puesto en número de propuestas seleccionadas, seguidas de Finlandia que ocupa la sexta posición<sup>49</sup>. El dato apunta una tendencia positiva: los países con menor capacidad de producción en medios tradicionales destacan sin embargo en producción con últimas tecnologías y puesto que es previsible que el respaldo a los nuevos medios aumente en los próximos años, no parece aventurado concluir que se introducirá un factor corrector que facilite el equilibrio entre los países con mayor y con menor capacidad.

Corregir las deficiencias que se observan en los resultados y consolidar las inclinaciones positivas apuntadas es el objetivo que persigue la Comisión con los nuevos programas. De hecho, el recién aprobado MEDIA (Media-Formación y Media-Plus, 2001-2005) fomenta las nuevas tecnologías, entendiéndolas como una oportunidad: porque no son sustitutivas y constituyen una ampliación real del mercado, porque producen un crecimiento considerable de la demanda de contenidos y porque generan la creación de grupos de cadenas digitales y desarrollo de Internet.

Además de procurar consolidar la tendencia apuntada, MEDIA Plus introduce medidas específicas en desarrollo, distribución y promoción orientadas a corregir el desequilibrio entre países con alta y con baja capacidad productiva y de inversión. Así, destina asistencia financiera al desarrollo de proyectos de producción presentados por empresas independientes, en espe-

<sup>48</sup> Aunque el texto legislativo refleja una sensibilidad hacia la defensa de la diversidad, los dos programas recogen las sugerencias realizadas sobre los sistemas de financiación a lo largo de la aplicación de los MEDIA anteriores para fortalecer la competitividad de los productos europeos. Así, continúan premiando el éxito comercial reforzando el sistema “automático” frente al “selectivo” y los paquetes de proyectos frente a las iniciativas individuales.

<sup>49</sup> A Holanda se le han concedido 27 de los 221 proyectos financiados, 23 a Suecia y 18 a Finlandia.

cial pequeñas y medianas, destinadas al mercado europeo e internacional; establece el régimen de subvención para financiar proyectos de lenguas minoritarias y amplía hasta un 60% (siendo un 50% el límite para los demás) el porcentaje de gasto total que puede cubrirse con créditos comunitarios. También MEDIA Formación define estos mismos objetivos para los profesionales de países y regiones de escasa capacidad de producción audiovisual y/o de área lingüística o geográfica reducida, favoreciendo los intercambios y las asociaciones.

Ambos muestran un especial interés por el establecimiento de redes que permitan la acción conjunta y el intercambio de experiencias entre todos los países miembros.

#### 4. *Valoración de las medidas adoptadas por la Unión Europea en defensa de la diversidad cultural*

La Unión Europea encuadra su política audiovisual en un contexto de globalización, donde se advierten al mismo tiempo ventajas y riesgos para la diversidad cultural. La globalización, como ha quedado de manifiesto, supone difusión mundial pero no necesariamente homogeneización. El denostado imperialismo cultural se produce cuando hay un sólo actor que domina todos los ámbitos –tecnología, producción y mercado–, pero la globalización por sí misma no sólo no dificulta la manifestación diversa sino que, en cierto sentido, la facilita.

Para evitar, en cualquier caso, los posibles riesgos de la globalización, la UE ha adoptado en los últimos años una serie de medidas cuyo balance tiene que hacerse conforme a los objetivos que se planteaban en el sector audiovisual: un aumento de la competitividad en el mercado y una protección de la diversidad cultural.

Pues bien, tras más de una década de aplicación de políticas dirigidas a este fin se puede afirmar que desde el punto de vista empresarial por un lado, no se ha motivado la reestructuración del sector. El problema de la competencia internacional sigue estando en la fragmentación de las empresas y la ausencia de tejido industrial. Por otro, no se ha garantizado que una vez que sean competitivos no adopten una política mercantilista en detrimento de una real calidad cultural.

Además, si bien los dos objetivos (mercado y diversidad cultural) se mantienen en las declaraciones de intenciones, las medidas prácticas manifiestan

que la pretensión de alcanzar una competitividad internacional prima sobre la defensa de la diversidad cultural. La evaluación del impacto de los Programas Media en la Unión Europea muestra que la mayoría de las ayudas han tenido por destino los países con una mayor industria audiovisual en Europa (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España) en detrimento de aquellos que tienen una capacidad de producción más reducida. Este hecho demuestra a su vez que la legislación comunitaria otorga cierta primacía al parecer de la Comisión sobre el del Parlamento. Los documentos que recogen las consideraciones anteriores a la aprobación del Programa Media-Formación y Media-Plus indican que la Comisión prima el fortalecimiento del tejido industrial de los países con el fin de promover el desarrollo de empresas competitivas. El Parlamento Europeo, sin desatender ese primer objetivo, insiste más en la importancia de la protección, la ayuda y la estimulación de la industria en los mercados de países con menor capacidad de producción como medio para garantizar la diversidad cultural.

En cuanto a la protección de la diversidad cultural, se demuestra que los criterios que la Unión Europea ha venido aplicando para conocer el grado de diversidad cultural en el sector audiovisual no resultan suficientes para distinguir en qué medida un programa defiende o no valores culturales. Aunque considerar la diversidad cultural en términos lingüísticos o relacionarla con la capacidad de producción o inversión de las industrias nacionales constituye un criterio práctico para la distribución de recursos, menoscaba la riqueza y variedad de las manifestaciones culturales, tanto en su manifestación en las minorías como por la diversidad regional europea. Por eso, es necesario reestructurar las categorías que permiten la concesión de ayudas al sector audiovisual. Hasta el momento, se ha primado más la capacidad productiva que el contenido del producto audiovisual y es ahí donde se insertan los valores culturales. En esta línea y de acuerdo con las categorías que la European Broadcasting Union utiliza en su sistema de análisis estadístico de la producción de las televisiones públicas en Europa, parecen más acertados como indicadores culturales: la "identidad nacional", determinada por: la nacionalidad de la productora del programa, la nacionalidad del personaje principal y el lugar donde se desarrolla la acción; el idioma de emisión y el idioma original de producción.

Para la efectiva defensa de la diversidad cultural, también sería de gran interés ampliar las acciones en ámbitos geográficos regionales y locales. Aunque no sea competencia de la Unión intervenir en esos niveles, convendría establecer incentivos para que los gobiernos de los países miembros actúen en esa dirección. En esos ámbitos la diversidad se expresa con mayor

riqueza y parece poco coherente limitar la defensa de la diversidad a unas fronteras nacionales superadas por los efectos de la globalización.

Esta valoración de las medidas comunitarias para el sector audiovisual tiene como marco de referencia el propio concepto cultural de los productos audiovisuales que mantiene la UE. Sin embargo, cabría revisar hasta qué punto lo audiovisual se aproxima al concepto de entretenimiento norteamericano.

Desde el punto de vista europeo, y debido a su política de protección del sector, parece oportuno que los planteamientos futuros tengan en cuenta dos ámbitos de especial relevancia para la diversidad cultural: el papel de la televisión pública y el de las nuevas tecnologías.

Han sido muchas las voces que plantean que esta defensa de la diversidad cultural corresponde a la televisión pública<sup>50</sup>. Tradicionalmente este medio ha sido considerado un instrumento especialmente idóneo para garantizar el interés público, la independencia, los valores educativos y culturales, transmitidos a través de programas de calidad, y la promoción de la cohesión nacional. Sin embargo, actualmente, la definición del sector público audiovisual está en entredicho<sup>51</sup>.

Una de las funciones principales de los medios públicos que mantienen una audiencia considerable consiste en arrastrar a los canales comerciales a realizar una oferta de calidad en la programación. Por ejemplo, el área de

<sup>50</sup> Council of Europe 1994. Forth European Ministerial Conference on Mass Media Policy: the Media in a Democratic Society. Prague, political declaration, resolutions and statement MCM(94)20. Cfr. BURGELMAN, J.C., op. cit.; cfr. DACYL, J.W., op. cit.

<sup>51</sup> Cfr. WESSBERG, Arne, "Public Service Broadcasting", *World Communication and Information Report 1999/2000*, Unesco, pp. 83-92. El crecimiento de la capacidad financiera de las mayores televisiones comerciales, la competencia por la audiencia, la oferta casi ilimitada que proporcionan las nuevas tecnologías y el subsiguiente desafío de la globalización plantean numerosas incógnitas al futuro de la televisión pública, que parece condenada a entrar en la batalla por la audiencia si quiere sobrevivir al embate del mercado. La redefinición del papel de los medios públicos en este contexto es uno de los debates más polémicos en la actualidad, debate que gira principalmente en torno a los aspectos de su finalidad, sus modos de financiación y sus órganos de dirección. Además, el panorama del sector público en la Unión Europea es diverso y ofrece situaciones contrapuestas. Es importante indicar que si se compara con la televisión comercial, la audiencia de la televisión pública está creciendo más en países como Francia, Alemania, Italia o Reino Unido. Por ejemplo, en Alemania, en 1993 el *share* de los canales públicos era el mismo que el de los privados. Cinco años después, en 1998, las cadenas públicas mantienen un 16% de *share* más alto que las privadas. En Reino Unido esta diferencia alcanza el 29% a favor de la BBC. El ejemplo inverso se encuentra en España, si bien el caso español es singular por la doble financiación del ente público. Cfr. *Screen Digest*, septiembre 1999.



documentales de calidad de la BBC sobre naturaleza hizo que aparecieran programas de este tipo como "Survival" (ITV) o "Equinox" (Channel 4). También puede suceder un fenómeno contrario: las televisiones públicas pueden programar contenidos de escaso nivel cultural, con el fin de competir con los canales comerciales más populares.

Hay que considerar que la programación minoritaria puede encontrar su vehículo más apropiado en los canales temáticos de las nuevas plataformas digitales. No obstante, la televisión digital está lejos de liderar la capacidad que pueden tener las televisiones públicas para protagonizar el impulso de la programación de calidad y de promoción de diversidad cultural. De este modo, se interpreta que la supervivencia del sector público vendrá en gran medida determinada por su capacidad para trabajar con las nuevas tecnologías, por sus acuerdos estratégicos con empresas comerciales y con las productoras de nuevos contenidos.

Entre estas nuevas tecnologías, la digitalización y convergencia de los medios ofrece nuevas posibilidades para incrementar la diversidad cultural, tales como la multiplicidad de canales, el acceso directo del usuario a los contenidos, la mayor posibilidad de subtítulos o doblaje y las nuevas vías de distribución de contenidos.

Internet es un medio especialmente adecuado para la transmisión de contenidos culturales, incluidos los más minoritarios, dado que aumenta notablemente las posibilidades de elección por parte del público y ofrece un acceso inmediato. Internet puede facilitar la presencia en la sociedad de universidades, asociaciones culturales y otras organizaciones de diversa naturaleza, que desarrollan actividades culturales de interés.

Por eso puede resultar conveniente prestar especial atención a la producción audiovisual en nuevas tecnologías, donde parece que, de acuerdo con los resultados del Media II, los países con una capacidad de producción e inversión más reducida tienen más posibilidades de desarrollo.

*Bibliografía citada*

- ARIZPE, Lourdes y ALONSO, Guiomar, "Cultura, comercio y globalización", Unesco, febrero 2002.
- BECK, U., "Was is Globalisierung?", *Suhrkamp Verlag*, 1997.
- BERNIER, Iván "La diversidad cultural y la regulación del comercio internacional", *Informe Mundial sobre la Cultura*, cap. 4, 2001.
- BOYD-BARRET, O. y RANTANEN, T., *The Globalization of News*, SAGE, Londres, 1998.
- BURGELMAN, Jean-Claud y PAUWELS, Caroline, "Audiovisual policy and cultural identity in small European states: the challenge of a unified market", *Media, Culture and Society*, vol.14, 1992, pp.169-183.
- CASTELS, M., *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- DACYL, Jamina W. y WESTIN, Charles, *Cultural Diversity and the Media*, CEIFO (Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations), Stockholm, 2001.
- DRIJVERS, Jan, "Community broadcasting: a manifesto for the media policy of small European countries", *Media, Culture and Society*, vol.14, 1992, pp. 193-201.
- DUJAT, Emilie, "La liberalisation des services audiovisuels", *Intellex*, 2000.
- ELIOT, T.S., *Notas para la definición de la cultura*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1952.
- FIRESTONE, Charles, "Digital culture and civil society: a new role for intermediaries.", *Intermedia*, vol 22, n<sup>º</sup> 6, diciembre-enero 1994-5, pp.26-28.
- GIFREU, Josep, "Linguistic order and spaces of communication in post-Maastricht Europe", *Media, Culture and Society*, vol. 18, 1996, pp. 127-139.
- GINNEKEN, J., *Understanding Global News*, SAGE, Londres, 1998.
- GRANT, Peter, "The lesson from Canada: you can have quotas and content rules and lots of new channels" *Intermedia*, vol 24, n<sup>º</sup> 2, abril-mayo 1996, pp. 28-30.
- HOFFMANN-REIM, Wolfgang, "Protecting Vulnerable Values in the German Broadcasting Order", en *Television and the Public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting*, SAGE, London, 1992, pp.43-60.
- JAKUBOWICZ, Karol, "Media and culture in the information society", *Gazette*, vol. 45, 1990, pp. 71-88.
- MACHET, Emmanuelle, *Television and culture: policies and regulations in Europe*, European Institute for the Media, 1998.
- MARCHETTI, P., "La Production d'oeuvres audiovisuelles dans l'Union européenne", *Economica*, Paris, 1997.
- MATTELART, A., *La comunicación-mundo*, Fundesco, Madrid, 1993.
- MEECH, Peter y KILBORN, Richard, "Media and identity in a stateless nation: the case of Scotland", *Media, Culture and Society*, vol. 14, 1992, pp.245-259.
- MOHAMMADI, A., *International Communication and Globalization*, SAGE, Londres, 1997.
- MOWLANA, H., *Global Communication in Transition. The End of Diversity?*, SAGE, Londres, 1996.
- MORAN, Albert, *Copycat television: globalisation, program formats and cultural identity*, University of Luton Press, Luton, 1998.

- RABOY, Marc, "The role of the public in broadcasting policy-making and regulation: lesson for Europe from Canada", *European Journal of Communication*, vol. 9, 1994, pp.5-23.
- ROBERSTON, R., *Globalization*, SAGE, 1992.
- ROCHER, Guy, *Introducción a la sociología general*, Herder, Barcelona, 1990.
- SCHLESINGER, Philip, "Wishful Thinking: Cultural Politics, Media, and Collective Identities in Europe", *Journal of Communication*, 43(2), 1993.
- SHLAUGHNESSY, Haydn, *The cultural obligations of broadcasting: national and transnational legislation concerning cultural duties of television broadcaster in Europe*, European Institute for the Media, Manchester, 1990.
- SINCLAIR, J., *Televisión: comunicación global y regionalización*, Gedisa, Barcelona, 2000.
- UNESCO, Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural.
- VAN den BULCK, Hilde y VAN POECKE, Luc, "National language, identity formation and broadcasting", *European Journal of Communication*, vol. 11 (2), 1996, pp. 217-233.
- VVAA., Informe "Beyond Multiculturalism?", Conferencia organizada por el British Council, Birmingham, 11-16 febrero 2000.
- WESSBERG, Arne, "Public Service Broadcasting", *World Communication and Information Report 1999/2000*, Unesco, pp. 83-92.
- WRIGHT, Paul L., "Attacking global markets or defending cultural diversity?", *Intermedia*, Vol. 22, n° 3, 1994, pp.10-11.

