

Universidad Torcuato Di Tella

Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales

Concentración de medios en la Unión Europea

La propuesta de una Directiva entre 1992 y 1997

Alumno

Santiago Bases

Tutor

Philip Kitzberger

Firma del Tutor

Diciembre de 2014

Abstract:

El presente trabajo estudiará el proceso inconcluso de conformación de una directiva mediante la que se esperaba regular la concentración de medios en la Unión Europea, entre los años 1992 y 1997. A partir de este análisis, se intentará obtener conclusiones sobre las dinámicas internas del bloque, condicionadas por su relación con los estados miembros y los grupos económicos privados.

El texto tendrá como objetivo ilustrar la naturaleza de la Unión Europea como una comunidad política singular, tomando el estudio de un caso particular como parte representativa de una estructura general.

Palabras clave:

Pluralismo. Unión Europea. Concentración. Monopolio. Medios.

Introducción

El siguiente trabajo abordará el intento y posterior fracaso de la Unión Europea, particularmente de la Comisión y el Parlamento, de implementar una directiva que regule la concentración de medios durante la década de 1990. El ciclo que examinaremos comienza en 1992 con el primer período oficial de consulta del proyecto, y finaliza en 1997 con el último borrador de la directiva. Estos dos acontecimientos marcan el principio y el final de un proceso en el que se estuvo más cerca que nunca de concretar una propuesta comunitaria sobre el problema. El objetivo de este análisis será rastrear los motivos que debilitaron la propuesta: ¿es responsable el esquema institucional europeo?, ¿la naturaleza del tema era demasiado controvertida?, ¿ambas cuestiones están implicadas? A través de estos interrogantes buscaremos también entender el funcionamiento de los mecanismos institucionales del bloque, cómo su dinámica interna se adapta con más o menos éxito a las exigencias de un proyecto semejante, y como se canalizan, para su tratamiento, los intereses políticos de los países miembro y de los grupos económicos de presión.

El trabajo estará estructurado de la siguiente forma. Dentro del primer capítulo describiremos el contexto que vive la Unión Europea en los 90 y cómo aquel momento político y económico creó los principales incentivos para la expansión de multimedios. Además, para comprender cuál es el esquema que modificaría la nueva regulación y sus motivos, nos concentraremos en la situación institucional vigente en aquel momento, dominada por la directiva Televisión sin Fronteras.

En el segundo capítulo veremos qué consideraciones impulsaron a la Comisión y al Parlamento a apoyar o rechazar una directiva de concentración de medios; explicaremos las percepciones que estas instituciones tenían sobre el pluralismo, cómo definieron sus objetivos y cuáles son los instrumentos que tenían al alcance para cumplirlos.

En el tercer capítulo analizaremos cómo fue avanzando, desde sus inicios, la discusión entre el Parlamento y la Comisión sobre la posibilidad de establecer la directiva. Para completar el análisis abordaremos los documentos formales que marcaron puntos de inflexión en el debate, y también el rol que cumplieron los actores extra-institucionales, como los grupos económicos de presión.

En el cuarto capítulo, buscando responder la pregunta inicial, recuperaremos la totalidad de las causas que contribuyeron al fracaso del proyecto. Finalmente, reuniendo las conclusiones de lo expuesto hasta el momento, propondremos dos reflexiones: por un lado, relacionaremos este caso en particular con el rol general de las instituciones en el período neoliberal; por el otro, observaremos cierta cualidad indeterminada en las responsabilidades de la Unión Europea, según de su naturaleza como comunidad política.

El problema de los medios será visto desde una perspectiva institucional, es decir que no trabajaremos directamente sobre la situación de los grupos de concentración, sino sobre sus implicancias en el proyecto, y por lo tanto en las tensiones, negociaciones y especulaciones que influyeron durante el proceso. Para que la importancia de una iniciativa internacional como este tenga sentido, será necesario poner en duda su objetividad, y por lo tanto sus implicancias positivas para un buen funcionamiento democrático. Esta duda se desprende principalmente de la condición liberal que enmarca el período de nuestro análisis; en un mundo regulado por las leyes de mercado, es también lógico pensar a los grupos de medios como un fenómeno que opera según su propio interés económico, acentuando comportamientos de expansión y concentración. Por lo tanto, las preocupaciones que dieron origen a la iniciativa que estudiaremos en este trabajo se relacionan con el carácter predominantemente económico de los medios y sus intereses, los cuales generalmente no operan intentando satisfacer valores democráticos, sino persiguiendo la simple acumulación de capital.

Esto no quiere decir que los medios tienen simplemente la facultad de restringir o dominar por completo las tendencias de pensamiento de una sociedad democrática; los avances tecnológicos también han concedido al mundo una creciente oferta de información, y el público se ha acostumbrado a nuevas libertades para escoger todo tipo de contenido. Sin embargo, sí podríamos decir que los medios aún detentan el poder de marcar agenda, un punto clave para comprender cómo se constituyen los flujos de creación de opinión pública en sociedades contemporáneas. En palabras de Judith Lichtenberg: “La prensa puede no tener éxito la mayoría de las veces en decirle a la gente qué pensar, pero es sensacionalmente exitosa en decirle a los lectores en qué pensar.” (Lichtenberg, 1999, p. 9).

Estado de la cuestión

Si bien son varios los autores que tratan el fracaso de la directiva de concentración de medios de 1997, la mayoría simplemente lo integra a un marco más general. Los autores que más se acercan a nuestro propósito, y que por lo tanto han constituido la principal fuente de consulta, son Katharine Sarikakis, Alison Harcourt, Gillian Doyle y David Ward. Sin embargo, ninguno de ellos se dedica a analizar el caso como una herramienta para interpretar mejor la dinámica política del bloque, ni vinculan los obstáculos que tuvo el proyecto con la estructura institucional o con la naturaleza controvertida de un problema como la concentración de medios.

Sarikakis (2004) defiende en su hipótesis el rol que el Parlamento Europeo interpretó a la hora de estructurar la regulación de medios en la Unión Europea. A partir de esta premisa, intenta demostrar cómo esta institución fue la principal promotora en defender ciertos niveles de pluralismo, y explora el proceso que atravesó la directiva en sus diferentes etapas. Este material ha sido de enorme ayuda al momento de comprender la perspectiva parlamentaria del tema.

Doyle (1998) y Harcourt (1998), en cambio, escriben al mismo tiempo que la directiva estaba formulándose. Esto les posibilita exponer con mucho más detalles las internas del bloque y sus negociaciones. Ambos realizan un enorme aporte sobre las presiones que ejercieron las empresas privadas y los estados miembros.

Finalmente, Ward (2002) es quien realiza un análisis más completo, no sólo estudiando el proceso sino también estableciendo relaciones entre el problema de los medios y la ausencia de una identidad ciudadana capaz de mantener vivo el interés por las instituciones europeas, señalando la importancia que se otorgaba a los medios como parte de un proceso de unificación.

Es importante además aclarar que como la directiva se limitó a dos borradores que no lograron concretarse, no es posible acceder al material directamente. Es también por este motivo que los autores mencionados se vuelven esenciales para la elaboración del trabajo.

Quizás el fracaso de la directiva y la preservación del status quo hayan sido parte de los motivos por los cuales no se examinó en detalle el proceso que tuvo la propuesta. Hoy en día no despierta sorpresa (ni quizás interés) el hecho de que un proyecto de tal envergadura haya fracasado, porque está consolidada la idea que la Unión Europea simplemente no tiene la

capacidad para legislar sobre ese tipo de asuntos. Sin embargo, ninguno de los autores se pregunta cómo es posible que se haya conseguido llegar a instancias tan avanzadas de la propuesta, cuáles fueron sus impulsos y cuáles sus motivos de fracaso, puntos que intentaremos abarcar a lo largo de esta investigación.

Marco teórico

¿Por qué es importante discutir sobre concentración de medios? ¿Por qué todas las instituciones admiten, en mayor o menor medida, una vinculación con la vitalidad de la democracia? ¿Por qué la concentración puede atentar contra el pluralismo de voces?

Podemos afirmar que hablar de la estructuración de medios es también hablar de calidad democrática, una discusión que en la actualidad sigue representando una deuda para muchas sociedades. Son varios los teóricos que validan esta afirmación y sobre los cuales nos apoyaremos: Edwin Baker, Robert McChesney y James Curran.

Baker (2007) explica la importancia de por qué se debe considerar la concentración de medios como un problema para la democracia. Defiende una estructura diversa de medios o, como él lo llama, “principio de distribución democrático”. Considera, desde un punto de vista normativo, que un sistema democrático debería ser coherente en toda su estructura. Siguiendo esta línea, el principio una persona-un voto debería aplicarse no sólo en las elecciones, sino también dentro de la esfera pública, y por lo tanto, de los medios de comunicación en tanto columna vertebral. Para Baker, los medios son sumamente importantes, ya que no sólo dan forma a la opinión pública, sino que a través de ellos se influencia el voto ciudadano y el buen ejercicio del accountability.

Por su parte, McChesney afirma: “Yo argumento que si valoramos la democracia, es imperativo que reestructuremos el sistema de medios para que se reconecte con la masa de ciudadanos que de hecho comprenden la democracia.” (McChesney, 1999, p. 3) Es decir, otorgarle al medio un carácter no sólo vinculado al entretenimiento, sino a la calidad cívica.

Para combatir la dependencia excesiva de los contenidos con los beneficios económicos, Baker propone una solución vinculada con el “tipo” de dueño del medio y su voluntad de brindar información de calidad. Es decir que, mientras las grandes empresas sólo buscan generar mayor rentabilidad, los dueños locales o los mismos periodistas buscan brindar un mejor contenido, aún cuando esto produzca externalidades.

Con respecto a Curran, sostiene que el neoliberalismo no cumple con los objetivos que propone en torno a los contenidos mediáticos, pues lejos están de generar discusiones en las cuales todos los grupos sociales se encuentren representados. Explica la contradicción de la siguiente manera: las leyes de mercado libre producen un sesgo económico importante para ingresar al medio, como también al momento de brindar información de calidad. Por otro lado, los asuntos públicos no abundan debido a la mayor rentabilidad que generan las historias de interés humano. Finalmente, subraya cómo los medios simplifican la información con el uso de estereotipos; en palabras del autor, “el mercado socava el debate inteligente y racional” (Curran, 2002, p. 226)

Esta serie de perspectivas no sólo explican la importancia democrática de los medios, sino que relacionan la generación de contenido con las estructuras a nivel externo. Los procesos regulatorios estudiados en este trabajo no sólo implicaron asuntos de licencias y propiedad, sino que también intentaron ocuparse de forma indirecta de los problemas que la concentración de medios podría acarrear para la calidad del contenido, en el contexto de la nueva era de los medios internacionales.

Pluralismo interno y externo

En líneas generales, intentaremos restringir el concepto de pluralismo, adoptando la perspectiva desde la cual la Unión Europea intentó abarcarlo y regularlo, manteniéndonos al margen de una discusión más amplia sobre su historia y posibles significados. Por lo tanto, entenderemos el pluralismo como la diversidad de oferta de contenidos obtenida gracias al control de los grupos de medios, cuya excesiva concentración de licencias pone en riesgo la accesibilidad del público a otras voces.

La cadena causal entre el modelo neoliberal de medios y sus consecuencias en la democracia se explica a través de dos variables: el contenido que ofrecen los medios (pluralismo interno) y su estructura en términos de licencias y concentración corporativa (pluralismo externo). En el trabajo de Beata Klimkiewickz encontramos múltiples definiciones de pluralismo, entre ellas externo e interno:

Pluralismo Externo: múltiples centros de propiedad, producción, desempeño y control de distribución.

Pluralismo Interno: Diversidad de contenido de medios, servicios y fuentes, reflejando y generando una amplia variedad de opiniones, perspectivas, representaciones y valores de naturaleza social, ética, política y cultural. (Klimkiewickz, 1999, pp. 47)

Con respecto al nivel de la estructura, la época neoliberal ha sido ideal para acentuar las tendencias de concentración de medios; de esto resultan continuas fusiones de empresas que buscan un contexto oligopólico, generando así mayores beneficios para sí mismas. Cuando este tipo de tácticas corporativas tiene éxito, la desregulación estatal queda en evidencia como problema.

Con respecto al nivel de contenido, no sólo se debe tener en cuenta el poder de los medios para determinar agenda, sino también la lógica de rentabilidad que condiciona la producción de programas. Los medios están caracterizados por la búsqueda del entretenimiento como principal fundamento de la generación de contenido. Nuevamente puede observarse de qué manera el mercado regula la producción en términos de rentabilidad, un beneficio que generalmente el material cultural o cívico no provee. Por lo tanto, existe una disparidad entre ganancia empresarial y ganancia cívica; la primera puede aumentar los niveles de audiencia, pero no contribuir a la calidad democrática; la segunda puede otorgarle reputación a un medio, pero no compensar los costos de producción.

Ambos niveles operan en conjunto y no pueden ser comprendidos por separado; la generación de contenido se produce bajo ciertos criterios de interés, estipulados por los grupos de medios según sus estructuras de propiedad y búsqueda de beneficio económico. Sin embargo,

para los estados miembros el nivel de contenido es aún más sensible que el estructural, al estar relacionado directamente con la identidad cultural nacional y su competencia soberana para regularlo. Los proyectos internacionales abordados en este trabajo tienden a buscar soluciones en términos de concentración y propiedad de licencias, asuntos más adecuados para un enfoque transnacional, y por lo tanto nos concentraremos en el nivel externo del problema.

La Unión Europea y la década de 1990

Uno de los puntos clave para contextualizar el proceso de la iniciativa y sus obstáculos es la constitución del bloque europeo y su complejidad. Cabe recordar que se trata de una comunidad política profundamente institucionalizada, constituida por siete organismos diferentes, entre los que destacaremos a la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, ambos pertenecientes, junto al Consejo de la Unión Europea, a la función legislativa. A la Comisión le corresponden exclusivamente las iniciativas legislativas y la supervisión de la aplicación de las decisiones; está constituida por representantes de todos los países miembro, que son designados por el Consejo, a excepción del presidente, que es propuesto por el Consejo y elegido por el Parlamento.

Por su parte, el Parlamento trata, en conjunto con el Consejo, las propuestas de la Comisión, y sus miembros son los únicos elegidos directamente por los ciudadanos de la Unión Europea.

A lo largo del análisis nos referiremos a una serie de instrumentos legales provenientes de estas instituciones, y que poseen diferentes naturalezas jurídicas. Los tres principales son vinculantes, e implican las siguientes funciones: las Regulaciones son instrumentos que se aplican directamente, es decir que no deben ser adaptados por las legislaciones de cada estado; las Directivas tienen la misma jerarquía, pero los estados deciden los métodos para aplicarlas en su propio contexto nacional; las Decisiones son sólo vinculantes hacia el estado o la entidad a la

que están dirigidas y se aplican directamente. También hablaremos de las Recomendaciones y los Green Papers. Ambos documentos son emitidos exclusivamente por la Comisión Europea y definen la postura que tiene la institución sobre asuntos de interés para el bloque. Los Green Papers se distinguen de las Recomendaciones por buscar generar un debate amplio donde participen la mayor cantidad de actores involucrados. Además, suelen ser la antesala de proyectos de ley sumamente relevantes, como lo fue el Green Paper del 1984, el cual estableció las ideas principales que dieron forma a la posterior directiva Televisión sin Fronteras de 1989. Todos estos instrumentos responden a los Tratados Fundacionales, en los que se establecen las competencias entre la Unión y los Estados miembros, instaurando el marco jurídico para todas las regulaciones. (Open Society Institute Eu Monitoring and Advocacy Program Network Media Program, 2005, pp. 98-100)

La dificultad para definir posturas institucionales sobre el pluralismo o la propia directiva, se relaciona con la propia complejidad de los organismos y su dinámica interna. Por lo tanto, intentaremos rastrear a lo largo del proceso algunas tendencias generales de comportamiento, que no siempre implican una postura clara y unívoca de los organismos, sino que dan cuenta de un flujo de intereses y prioridades que interactúan y se presionan recíprocamente.

Para dar comienzo a este análisis, expondremos el contexto político e institucional en el que intentó abrirse camino un proyecto de Directiva que finalmente no lograría concretarse.

1. Contexto

En la década de los 90, el debate sobre el pluralismo resurge con nuevos imperativos. Es un momento en el que el auge del neoliberalismo y la revolución tecnológica generaron la necesidad de volver a plantear las regulaciones dentro del esquema de propiedad de medios; estamos en presencia de un mundo globalizado, donde Estados Unidos lleva la delantera y obliga a Europa a posicionarse fuertemente a nivel internacional. Se busca una Comunidad Europea con fuertes lazos políticos y un único mercado, objetivo que definió muchas decisiones de los

Estados más importantes del continente; algunas de estas medidas son la flexibilización de las trabas comerciales y el apoyo a grandes compañías para que se expandan fuera de sus fronteras. Bajo esta política económica, los países europeos pretendían hacerle frente a las importaciones y atacar el déficit comercial que se tenía con Estados Unidos.

Desde mediados de los 80, el panorama de medios había comenzado a transformarse: el desarrollo del sistema de cable, la transmisión satelital internacional y la compresión digital de frecuencias cambiaron el mercado audiovisual tanto en términos de alcance como de capacidad. Las nuevas tecnologías posibilitaban un volumen de transmisión que exigía un caudal de contenido que el mercado europeo no estaba capacitado para producir. La televisión norteamericana, en cambio, sí lo estaba, y ya daba señales de penetrar el mercado europeo.

Este cambio tecnológico, en combinación con la llegada de los mandatos liberales, implicó una revolución aún más grande: la comercialización de los medios de comunicación. Hasta ese momento el mercado televisivo se consideraba ineficiente: los recursos eran limitados, y para su distribución era necesaria la regulación estatal. Es así como encontramos durante muchas décadas una televisión dominada por unos pocos canales públicos, con altos niveles de contenido cultural y político; por lo tanto, en Europa la televisión representaba un valor en términos cívicos. La llegada de los medios privados, cuyo cambio de paradigma ya se conocía por Estados Unidos, ponía en peligro ese estándar. Para una mejor comprensión de este problema, es útil señalar que en los años noventa dominaban teorías sobre el fin de la historia y la muerte de las ideologías, argumentos que pueden ser vistos como reflejos de sociedades menos interesadas por la naturaleza de la información y sus implicancias democráticas.

De esta manera, el estándar cívico que tenían los medios en Europa y su propio mercado estaban en peligro. Esto generó la preocupación de algunos sectores institucionales, muchos de los cuales consideraban que era necesario defenderse con medios europeos reorganizados en función de las nuevas reglas.

Situación institucional

En 1989, la Directiva Televisión sin Fronteras sería el documento encargado de capitalizar el nuevo contexto del continente dentro de la industria audiovisual. Su principal objetivo fue eliminar cualquier tipo de barrera para la transmisión de señales entre países, y es hasta el día de hoy la regulación más importante en materia de medios a nivel europeo.

La premisa del proyecto fue armonizar las reglas de transmisión en función de un mercado común, optimizando el crecimiento de la industria y “realzando la importancia del sector audiovisual en el proceso de la unificación europea” (Ward, 2002, p. 60). Se defendía la idea de disminuir las restricciones sosteniendo que los ciudadanos miembros del bloque tenían derecho a comunicarse entre sí, y que el flujo audiovisual transfronterizo era también una herramienta para conseguirlo. En este sentido, puede notarse cómo el asunto de los medios involucra al mismo tiempo el aspecto económico y el cultural. En el caso de la Televisión Sin Fronteras, el objetivo cultural podía verse como una consecuencia deseable del objetivo económico; a menos restricciones de mercado internacional corresponderían menos restricciones a nivel de integración cultural europea. Sin embargo, esta dualidad sería más compleja al momento de tratar el asunto de pluralismo, según veremos más adelante.

Podría pensarse que los objetivos culturales de la Directiva Televisión Sin Fronteras no fueron alcanzados al mismo nivel que los económicos. Según Aldonza Ruvalcaba García:

En el nuevo y mejorado mercado audiovisual, las ideas y las imágenes fluirían libremente mostrando a los europeos sus semejanzas mutuas y afinidades culturales, un objetivo que, incidentemente casi veinte años después no ha sido todavía cristalizado. Además, no ha sido determinado que el consumo y el flujo de los productos audiovisuales producen efectos culturales (...) (Ruvalcaba, 2007, p. 131).

Una de las principales medidas de la Directiva implicó la igualdad de normas de los Estados hacia los medios locales y los medios internacionales; de esta manera se eliminaba la discriminación según el origen de la transmisión. Esta regla se apoya a su vez en otra, según la

cual los estados no pueden restringir la recepción de señales extranjeras, por lo que en líneas generales los medios estarían sujetos a las leyes del país de origen más que del país de recepción.

Mediante el Artículo 4, se incluía una cláusula de flexibilidad para la aplicación de la Directiva. De esta manera, la crítica más importante al documento se basaba en la relatividad excesiva de las interpretaciones al momento de aplicar sus artículos. El caso más polémico fue el de Reino Unido, que comenzó a otorgar licencias para operadoras que sólo transmitían a otros países, constituyéndose como una base de transmisión. Esto demuestra que la Directiva no contemplaba las consecuencias negativas que un mercado sin restricciones podía tener para el pluralismo, motivo que el Parlamento consideraría suficiente para demandar una nueva iniciativa desde otra perspectiva (Ward, 2002, p. 62).

En la década de los 90, la industria audiovisual empieza a perfilarse como una gran fuente de empleo: ya para el año 1994 empleaba a 1,8 millones de personas en un mercado que tenía 370 millones de consumidores (Crusafon, 1999). En 1993, el Presidente de la Comisión Jacques Delors escribe un paper en el que habla a los medios como uno de los tres sectores que producirían mayor crecimiento de empleos en el futuro. Sobre este documento, Ruvalcaba García dice:

Por lo tanto, no sólo había cuestiones culturales en juego, sino también la creación y supervivencia de millones de puestos de trabajo que producían no sólo bienes regulares, sino bienes cargados culturalmente (Ruvalcaba, 2007, p. 132).

La buena situación económica y las pautas libradas por la Televisión Sin Fronteras modifican la estructura del mercado de medios de comunicación, ahora con mayores niveles de concentración. Los incentivos para que los gobiernos den su apoyo a la expansión de las grandes empresas no hacen más que aumentar, y si bien la aparición de empresas de medios oligopólicas ya había dado inicio a mediados de los ochenta, la ola liberal, acompañada por el gran momento de la industria, la profundizó. Los primeros grandes nombres del mercado audiovisual, como Rupert Murdoch (principal accionista de News Corporation, que incluye empresas como The Times y Fox) y Silvio Berlusconi (fundador de Mediaset) comenzaron a concentrar grupos de medios, lo que preocupaba a los miembros del Parlamento Europeo. En el Reino Unido,

Murdoch ganaba terreno a través de la empresa operadora BSkyB, mientras que en Italia, el conglomerado de Berlusconi abarcaba el 35% de la audiencia.

Este tipo de cifras son el resultado de un estudio que la consultora Booz-Allen & Hamilton realizó por encargo de la Comisión Europea, y en el que se recomienda al organismo buscar el modo de proteger la diversidad de oferta. El informe sería la primera herramienta para comenzar a tratar la instrumentación de una Directiva, cuyo primer período de consulta se abriría con el Green Paper de 1992. No sólo el aumento de los niveles de concentración y la vulnerabilidad del pluralismo se presentan como una problemática, sino que también la propia competencia empieza a verse afectada por la Televisión Sin Fronteras. Gracias a que ahora un estado puede recibir sin restricciones señales que provienen de otro, muchas empresas encuentran facilidad para esquivar las regulaciones nacionales más estrictas: sólo basta con transmitir desde el lugar que posee la normativa más flexible hacia un estado más rígido, para así evadir las reglas nacionales. Como suele ocurrir, los avances tecnológicos van más rápidos que la dimensión legal que los contiene, y de esta manera aparecen vacíos legales y consecuencias inesperadas. Este era una vez más el caso de Rupert Murdoch: BSkyB evadía las leyes británicas mediante la transmisión satelital desde Luxemburgo, lo que hacía evidente la necesidad de nuevas respuestas institucionales al problema de los medios.

Estas son algunas de las razones por las que se plantea la oportunidad de armar un nuevo conjunto de reglas, capaces de dar otro marco a la situación. A principios de los 90, la regulación existente sobre concentración sólo se limitaba a patchworks nacionales muy dispares entre sí. Esto permitía que los operadores tengan el suficiente poder para impedir que se los regulase localmente. Además, los Tratados Fundacionales, como el Tratado de Roma o el Single European Act, no contienen ninguna expresión sobre pluralismo, no se lo plantea como objetivo ni se establecen competencias para regular a su favor. Lo más cercano se encuentra en el Artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, el cual, si bien dicta el derecho a la libertad de expresión y a la posibilidad de regular en favor de ella, posee un nivel de abstracción que no permitía superar el problema. Tampoco lo hacía la Directiva Televisión sin Fronteras hasta ese momento, aún cuando el Parlamento le había solicitado a la Comisión que estableciera en ella previsiones anti-concentración. A este propósito, el Parlamento generó tres

pedidos entre 1985 y 1987. El tercero es un informe del parlamentario italiano Roberto Barzanti, que se incluyó en los considerando de Televisión sin Frontera:

Considerando que es esencial que los Estados miembros velen para que no se cometan actos que puedan resultar perjudiciales para la libre circulación y el comercio de las emisiones televisivas o que puedan favorecer la creación de posiciones dominantes que impondrían límites pluralismo y a la libertad de información televisiva, así como a la información en su conjunto (Consejo Europeo, 1989, L 298/23).

La insistencia del Parlamento pareciera tener fundamentos, sobre todo si se toma en cuenta la notable desatención al problema del pluralismo por parte de las instituciones. De hecho, el concepto de “pluralismo” no aparecería oficialmente hasta el Tratado de Amsterdam en 1999. Estos rodeos a la hora de referirse al tema parecieran implicar una suerte de táctica evasiva, lo que a su vez da cuenta de una gran carga de susceptibilidad alrededor del tema, que se vería reflejada en las posteriores dificultades de los organismos por sacar adelante medidas concretas.

Revisando esta serie de condiciones, podemos afirmar que el comienzo de la década de los 90 presentaba un escenario histórico para la industria, donde el avance económico y tecnológico modificó la forma en que se desarrollaban a los medios. La principal dificultad en este período es la ausencia de un esquema legal que pueda tener en cuenta todas las dimensiones del tema; hasta ese momento, sólo son los imperativos económicos los que habían logrado prevalecer.

2. Percepciones, objetivos e instrumentos

Al momento de analizar el debate sobre pluralismo, es importante comprender la dinámica con que la Comisión y el Parlamento intentaron modelarlo, trabajando a veces en conjunto y otras respondiendo a intereses diferentes. Para abordar ambas posiciones, comenzaremos repasando algunas circunstancias importantes en torno a la situación de los medios en la década de los 80, para luego proponer ejes de percepción divergentes según transcurrieron las etapas del proyecto en los 90.

Antecedentes

En la década de los 80, tanto la Comisión como el Parlamento tenían posturas similares: ambos veían el pluralismo de medios como un factor positivo para la calidad democrática, pero la creencia en esta relación llegaba a tal punto que autores como David Ward la califican de idealista.

Con la llegada de la televisión satelital, se creía que las nuevas tecnologías servirían para combatir el déficit democrático que históricamente se le adjudicó a la Unión Europea. Este concepto de déficit es definido por el bloque a partir de la “(...) idea de que la Unión Europea y sus organismos sufren una falta de legitimidad democrática y que resultan inaccesibles al ciudadano debido a la complejidad de su funcionamiento” (Europa.eu, 2014) Las instituciones locales hacían un mal trabajo representando a las instituciones europeas y los asuntos que en ellas se trataban, de lo que se deduce que gran parte de los ciudadanos desconocía la actividad del bloque; por el otro, la noción de pertenencia a una ciudadanía europea no estaba consolidada en las distintas identidades nacionales

Para subsanar este problema, el Parlamento Europeo sugiere la creación de un canal europeo, con el fin de internacionalizar el esquema clásico de televisión pública de los estados. El principal objetivo era mejorar la difusión de las instituciones del bloque y sus actividades, poniendo al alcance del público mayor información y buscando generar conciencia sobre la pertenencia a una ciudadanía europea. Además, este espacio serviría como medio para generar el accountability faltante sobre las instituciones del bloque, haciendo accesible para el público la oportunidad de supervisar las tareas realizadas por los organismos.

Cabe recordar que en esta década los parlamentarios comenzaban a ser designados por elecciones directas. Según Ward, “el nuevo estatus concedido al Parlamento Europeo no llegaría a nada sustancial sin vínculos más directos con un público europeo” (Ward, 2002, p. 46). Durante esta etapa, la institución mantiene un perfil más radical, que Katharine Sarikakis define de la siguiente manera:

En ese momento, los poderes legislativos formales del Parlamento Europeo eran todavía invisibles. No fue hasta 1987, con el Single European Act (SEA) entrando en vigencia, que la Comisión tuvo que tener la aprobación del Parlamento en partes del presupuesto. En los primeros años de la década del 80 (...) el Parlamento todavía se percibía a sí mismo como un “activista” entre los demás sectores burocráticos europeos (Sarikakis, 2004, p. 78).

Por lo tanto, el Parlamento tenía todavía la posibilidad de expresar posturas más tajantes que los demás organismos, quizá por no detentar un poder real para llevarlas a cabo.

Si bien la Comisión responde y acepta la propuesta de un canal europeo, agrega a las conclusiones del reporte el objetivo económico de combatir la industria estadounidense. Existía el temor de que el vasto mercado norteamericano ocupara progresivamente la capacidad satelital, algo que la industria europea no era capaz de hacer por sí sola. Como veremos más adelante, mantener como prioridad los objetivos de mercado sería algo distintivo en la actitud de la Comisión a lo largo de la década del 90.

Finalmente, la falta de apoyo de las principales cadenas europeas como la BBC, y la existencia de un mercado sumamente fragmentado y con múltiples lenguajes, culminó con el fracaso y posterior cierre del canal. Resultó imposible que sólo la transmisión de un mayor caudal de información deviniese en algo tan importante como la pertenencia a un bloque y la identificación ciudadana a nivel europeo. Además, sin el apoyo de los estados más importantes pocas iniciativas pueden tener éxito en la Unión Europea, aun cuando sólo se trate de la creación de un canal.

Si bien sería con el paso del tiempo que las posturas de ambas instituciones se volverían más desiguales, este episodio marca un antecedente sobre cómo una década antes el Parlamento y la Comisión percibían la situación de los medios. El parlamento, quizá de manera ingenua, insistía demasiado en la cualidad democrática del asunto; ya en la década del 80 había generado nueve resoluciones que de alguna manera u otra giraban en torno a la concentración de medios, lo que demuestra una actividad de constante insistencia sobre un problema que consideraban impostergable por sus implicancias anti-democráticas. La Comisión, por su parte, no contradice

la versión del Parlamento, pero tampoco deja de lado los objetivos de mercado, una prioridad que mantendría en los años posteriores.

Percepciones

Una primera línea que puede trazarse es entre quienes ven al medio como un instrumento para satisfacer los mandatos liberales de la época y los que priorizan la pluralidad de voces en defensa de la cultura y derechos humanos. Beata Klimkiewicz (2009) va incluso más allá de esta dicotomía, y distingue las diferencias de criterios no entre económicas y culturales, sino entre los que perciben al medio como una parte fundamental del sistema democrático y los que no.

Podríamos decir que entre fines de los 80 y principios de los 90, la Comisión y el Parlamento tenían posiciones similares. Sin embargo, a medida que la década avanza el enfoque de ambos organismos comienza a distanciarse, no en sus objetivos oficiales, pero sí en los motivos por los que les interesa llevar adelante una nueva regulación de medios.

De esta manera, el Parlamento Europeo junto al Consejo de Ministros¹ se inclinarían por la dimensión cultural/democrática. Se trata de un organismo que percibe los medios como parte fundamental del sistema democrático, y por lo tanto la ausencia de pluralismo como una amenaza a sus principios. Su actitud es crítica con las políticas que sólo contemplan el interés económico, y teme alejarse cada vez más del modelo de televisión europeo para acercarse al norteamericano; mientras que el primero concentra cadenas públicas reconocidas por brindar un espacio cultural de calidad, el segundo está bajo el control de sectores privados y es exclusivamente dependiente de las leyes de mercado. Para comprender esta postura es necesario

¹ Si bien el Consejo de la Unión Europea (o Consejo de Ministros) es la institución que más facultades legislativas posee, tendrá un rol menor en la formulación de la Directiva. Su postura complementa la mirada del Parlamento pero de un modo menos radical; el aporte que realiza al tema se limita, por ejemplo, a estudios de monitoreo encargados de analizar los diversos grados de concentración a lo largo del continente. El hecho que la Directiva haya quedado en lo ideológico sin avanzar con los procedimientos burocráticos para el proyecto de ley, hace que el Consejo no tuviera una participación relevante en la discusión.

tener en cuenta que el Parlamento busca continuamente saldar el déficit democrático del bloque. Desde 1979 es la única institución en ser elegida directamente por los ciudadanos de la Unión Europea; esto no sólo le otorga distinción y un mayor poder de negociación, sino que, a través del accountability y/o rendición de cuentas que se ejerce sobre ella, la acerca a satisfacer el interés público. La legitimidad no podía sólo apoyarse en las elecciones directas; tal como ocurre en las democracias nacionales tiene que ir actualizándose a través de acciones que respondan a un conjunto de demandas. Esta característica de su constitución vuelve al Parlamento un organismo más dinámico respecto de los objetivos que quiere alcanzar, alejándolo del perfil puramente económico que posee la Comisión.

En lo que respecta a la Comisión, se trata de un organismo que prioriza la dimensión económica, teniendo como objetivo principal la consolidación del mercado único, el desarrollo de la industria y el cumplimiento de las normas de competencia de la Unión Europea. Según Klimkiewicz (2009), la Comisión distingue a los medios como parte de un sistema políticamente autónomo; esta postura confirma su función como ente regulador que no se ocupa específicamente de cuestiones democráticas. A diferencia del Parlamento, es una institución sin cambios estructurales y más arraigada al fin para el que fue creada: el buen funcionamiento del mercado. Si bien la Comisión no se expresaba en contra de los objetivos del Parlamento, su postura puede leerse como un espacio de indeterminación: se trata de un organismo que, a lo largo de la evolución de los 90, tendería a mostrar conflictos internos que lo alejarían de las oportunidades de definir un accionar vinculante.

Objetivos

Como afirma Alex Warleigh:

Las percepciones y creencias constituyen instituciones en sí mismas; aun siendo de carácter informal pueden tener tanta o más influencia que los elementos formales y de procedimiento. Restringen las formas de ver a un problema, y por lo tanto, también sus posibles soluciones y/o políticas públicas. (Warleigh, 2002, p. 4)

No solamente a través de las percepciones se determina cuál es el objeto que se prioriza para regular, sino también la manera de hacerlo; armonizar de manera trasnacional o dejar que cada estado regule a través de sus propias instituciones.

El Parlamento Europeo es quien encabeza las demandas para establecer una regulación trasnacional de propiedad de medios. Su principal exigencia es la creación de una Directiva de Propiedad que armonice las reglas en todo el bloque. Al organismo le preocupan los niveles de concentración, los cuales ahora aumentan de manera trasnacional. Existe una europización del problema, y es por esa razón que el Parlamento considera regularlo a ese mismo nivel.

La Comisión, en cambio, será más reactiva que proactiva, y tenderá a tomar las propuestas del Parlamento como una ventana de oportunidad para llevar a cabo sus propias metas. Uno de sus objetivos, por ejemplo, es reducir la incertidumbre que el mapa fragmentado de reglas genera sobre las empresas que quieran invertir fuera de sus fronteras nacionales. Esto tiene que ver con que cada estado posee leyes de enorme particularidad en función de su esquema de medios e historia. Ante semejante complejidad normativa, las empresas desconocen cómo cada paquete de reglas afectará su negocio, desincentivando la inversión. A través de una armonización de estas reglas a nivel europeo, quedaría resuelta la disparidad de los esquemas regulatorios y la incertidumbre que genera en el mercado. Sin embargo, la propia Comisión postula en el Green Paper de 1992 que el pluralismo no puede ser tratado sólo desde una perspectiva económica y que no tiene la capacidad de tomar medidas al respecto, al mismo tiempo que propone nuevas herramientas para regularlo, lo que evidencia la ambigüedad que caracterizó su postura en los años siguientes.

Instrumentos

Parlamento Europeo

En la búsqueda de obtener mayor legitimidad, el Parlamento intentará conseguir facultades que le permitan estar a la altura de la responsabilidad política que le fue confiada por los votantes; este es uno de los beneficios que en la década de los 90 obtiene mediante la celebración de los tratados de Maastricht y Amsterdam. Ambos documentos le dan mayores

prerrogativas al Parlamento, como la nueva jurisdicción para abordar políticas sobre la cultura y la posibilidad de estar incluida en las discusiones de asuntos serios con la Comisión, potestad que antes sólo poseía el Consejo de Ministros. Con estos nuevos poderes la institución va a aprovechar para politizar el tema: hacer que se vea como una problemática que necesita ser regulada.

Comisión Europea

Si bien no existía ninguna regulación específica sobre pluralismo previo a la década de los 90, ya desde 1989 muchos casos de concentración eran regulados por la denominada Merger Regulation. Este paquete de reglas cae bajo la jurisdicción de la Comisión² y busca la defensa de la competencia. En él aparece una cláusula de excepción, la cual dicta que los estados pueden oponerse a este tipo de regulación en defensa del pluralismo y otros intereses (Merger Regulation, 1989, Art 21 (4)).

Una vez más, estamos ante una cláusula que flexibiliza la aplicación de este tipo de normativas, buscando dar a los estados la responsabilidad de actuar frente a los temas relacionados al pluralismo. Como puede observarse, la Unión Europea tiene una estructura que deja espacio para que sean las autoridades locales quienes regulen ciertos aspectos más sensibles ejerciendo su soberanía.

De todas formas, se pueden encontrar varios casos donde la Comisión actúa a través de la Merger Regulation. La institución intervendría especialmente en aquellas fusiones que se produjeran en un mismo mercado y perjudicasen a la competencia. De manera inversa, tendría un acercamiento positivo hacia las uniones que sirviesen para generar mayor competencia. Algunos ejemplos son: explotar un nuevo mercado, hacerle frente a un competidor más grande o unirse para proveer un nuevo servicio (Ward, 1992, pp. 86-87).

² La Corte de la Unión Europea define el broadcasting como un servicio, lo que le permite a la Comisión tener jurisdicción en el tema y aplicar la Merger Regulation; su dimensión económica lo ubica bajo las reglas de los tratados fundacionales y el control de la Comisión. Sin embargo, los aspectos democráticos del servicio también le permiten tener ciertas excepciones.

Cabe recordar que el Green Paper de 1992 reconoce que no es conveniente regular cuestiones ligadas al pluralismo con leyes de competencias, debido a la incapacidad de este tipo de normas para contemplar toda la complejidad que abarca el asunto. De todas maneras, tal como sugiere el paper “Media Pluralism - What should be the European Union’s role?” de la Comisión Europea, no se podría descartar que en algunos estados existiese un diálogo entre las autoridades de competencia y aquellas vinculadas más específicamente con la de medios, para asegurar que los resultados de la aplicación de las leyes de competencia irían en sintonía con las de concentración de medios de comunicación.

3. Debate, tensión y documentos

Los documentos más importantes que reflejan el debate y el estado de las políticas públicas serán el “Green Paper Pluralism and media concentration in the Internal Market” en 1992, con el que se abriría la consulta sobre posibles medidas para la armonización de leyes, y dos consiguientes borradores sobre una posible directiva, llamados “Concentrations and Pluralism y Media Ownership in the Internal Market”, de 1996 y 1997 respectivamente. Se trata de un debate caracterizado por un sinnúmero de obstáculos que impedirían la llegada a un consenso, al mismo tiempo que los períodos de consulta serían muy prolongados y dilatarían la concreción de resultados. El Parlamento, federaciones de periodistas y diversos sindicatos encabezaron las demandas para la creación de una directiva que regulase la concentración. Por otro lado, gran parte de la Comisión, los estados miembros y el sector industrial representaron la posición contraria. Los únicos grupos de la industria que veían la iniciativa con entusiasmo eran aquellos que habían sido afectados por la irregularidad de la competencia transfronteriza, estando obligados a cumplir con normativas nacionales que otros grupos de medios evadían al utilizar la transmisión satelital.

Entre 1990 y 1992, con la creación de diez reportes sobre concentración de medios (y las nuevas prerrogativas a su alcance, el Parlamento ejerció suficiente presión para que finalmente la Comisión incorporase el tema dentro de su agenda. En estos documentos le advierte a la Comisión y al Consejo de la necesidad de actuar sobre la concentración de medios, un problema que ponía en riesgo la diversidad de la información y por lo tanto la autonomía de los periodistas (Sarikakis, 2004. p. 122). Por lo tanto le pide a los demás organismos que utilicen al máximo sus

facultades para apoyar la creación de nuevos instrumentos de regulación. A partir de esta insistencia sistemática, el Parlamento comenzaría una politización progresiva del tema, persiguiendo un enfoque que llevaría el problema de la concentración a niveles ideológicos, alejándolo de las simples consideraciones técnicas y la búsqueda de eficiencia económica.

El Green Paper de 1992

En febrero de 1992 se aprueba el Tratado de Maastrich; por un lado se aumentan las facultades legislativas del Parlamento para equipararlo al Consejo, pero por otro se plantean el principio de subsidiaridad y el de proporcionalidad, dos normas que lo limitan. Mientras que el primero establece que todo asunto que pueda ser regulado por los estados miembro debe ser tratado en forma doméstica, el otro dicta que las decisiones deben ser proporcionales a la importancia de los objetivos, con la intención de no vulnerar la autoridad de los estados en búsqueda de un bien menor. De esta manera, el Green Paper “Pluralism and media concentration in the Internal Market” aparece en un momento interesante: al mismo tiempo que el Tratado otorgaba nuevas prerrogativas al Parlamento, también limitaba la competencia de la Unión Europea dando a los estados un nuevo argumento al que aferrarse para regular los asuntos de forma nacional.

La aparición del Green Paper en 1992 supone un punto de inflexión en la búsqueda de nuevas medidas. Ante un problema que comenzaba a tratarse con más especificidad, creció progresivamente una actitud de cautela; la posibilidad de abordarlo en términos comunitarios era una idea que parecía susceptible para todos, no sólo por aquellas cuestiones económicas que involucraban a los grandes grupos de presión, sino también por las cuestiones políticas que involucraban a los estados y su soberanía.

A través del Green Paper, la Comisión le responde al Parlamento sus numerosas resoluciones e intenta definir su postura. Para referirse al pluralismo, se apoya en definiciones de la Corte Europea de Derechos Humanos y dice:

El concepto de pluralismo puede ser definido tanto en término de su función como en términos de su objetivo: es un concepto legal cuyo propósito es limitar en ciertos casos el alcance del principio de libertad de expresión con una visión que garantice la diversidad de información³ para el público (Comisión Europea, 1992, p. 18)

Con esta conceptualización la Comisión entiende que no tiene jurisdicción sobre el pluralismo, ya que no hay ningún tratado fundacional que lo abarque. Como mencionamos en el subcapítulo Objetivos, la multiplicidad de leyes nacionales anti-concentración es el problema que más le interesa a la hora de impulsar un cambio de reglas. De todas formas, tal como hiciera años atrás, reconoce el valor democrático de los medios para las sociedades, y afirma que no se puede desarrollar la industria audiovisual a expensas del pluralismo. Teniendo esto en cuenta, ordena los objetivos de la siguiente manera:

Los objetivos pueden ser agrupados, primero, en torno al mercado interior (el cual incluye la política industrial) y, segundo, en torno a la política audiovisual, la cual busca asegurar que el sector no se desarrolle a expensas del pluralismo (Comisión Europea, 1992, p. 62)

Este fragmento es un elemento clave del Green Paper. La Comisión admite que es necesario, para la defensa del pluralismo, adoptar normas comunitarias que no sean exclusivamente económicas, y sin embargo no se considera competente para hacerlo. La solución que encuentra es convalidar la relación causal mayor competencia-mayor pluralismo. De esta forma se pretende actuar sobre el pluralismo a través de las leyes de mercado: por ejemplo, prohibir una fusión monopólica puede asegurar más cantidad de voces.

Siguiendo esta línea, no es extraño que la Comisión encargase la elaboración del Green Paper al Directorio XV, especializado en Mercado Interior y Servicios. Esta decisión resulta comprensible si se toma en cuenta la perspectiva marcadamente económica que adopta el organismo a lo largo del proyecto.

³ Con diversidad de información, el documento se refiere no a cantidad de canales, sino a cantidad de propietarios.

El criterio que el Green Paper plantea como parámetro de control son los porcentajes de audiencia, que implicarían restringir la adquisición de licencias según límites del público captado por los grupos de medios; estos límites serían considerados según el área de alcance de la transmisión y, en el caso de sectores multimedia, se sumarían, lo que obligaría a homogeneizar cifras de oyentes, lectores y televidentes. Otra posible complicación respecto a este límite podría encontrarse en la fluctuación de las cifras, que también responden a una elección voluntaria de contenido por parte de un público que no siempre es cautivo.

El Green Paper no propone ninguna acción específica, sino que abre un período de consulta para elegir entre tres posibles medidas. La primera de las opciones consiste en no realizar ningún tipo de intervención y mantener el status quo; la segunda se refiere a la mejora de los niveles de transparencia; la tercera propone la armonización de reglas en la Unión Europea, con un Consejo independiente que supervise la ejecución y el cumplimiento de las nuevas normas.

La postura de la Comisión en el transcurso de las consultas es difícil de definir, una vez más, debido a su cualidad indeterminada. Los detractores de la Comisión veían un organismo que no estaba dispuesto a involucrarse lo suficiente a nivel político para llevar adelante las consecuencias de una Directiva. Según este tipo de críticas, la posibilidad de armonizar las reglas nacionales se relacionaba con el pluralismo sólo de forma lateral, mientras que su objetivo verdadero era profundizar el modelo de mercado unificado. Es decir que si la Comisión lograba proponer una Directiva, el pluralismo sólo obtendría un beneficio indirecto, que se permitiría siempre y cuando no pusiera en riesgo los intereses de los grandes grupos de medios. Este problema planteaba una y otra vez la ambigüedad en la definición de pluralismo y la naturaleza de las instituciones europeas para legislar sobre determinados asuntos; la disyuntiva implicaba saber en qué medida la Comisión poseía competencia para actuar sobre temas que los estados reconocían como parte de su soberanía individual.

En 1994, el Parlamento escoge la opción IIIc del Green Paper, es decir la más intervencionista de las posibilidades. Esta decisión es votada a favor en su mayoría por los partidos de izquierda, mientras que el ala liberal comprendía la minoría que esperaba evitar una medida tan restrictiva en términos de adquisición de licencias. De esta manera se completaba el

próximo paso hacia la proposición de una Directiva; sin embargo, la Comisión propone un segundo período de consulta, que a su vez será criticado por el Parlamento, que lo ve como una táctica dilatoria a favor de los grupos de concentración de medios.

Según una mirada más benévola hacia la Comisión, podríamos argumentar que el Green Paper de 1992 simplemente intenta reunir una serie de tácticas para asegurar que el proyecto se concrete. El lenguaje tecnocrático y los largos períodos de consulta pueden tener la intención de despolitizar el problema y así evitar llamar la atención de los estados. En palabras de Cini:

La Comisión ha recurrido a numerosas estrategias y tácticas (...) exponiendo propuestas en lenguaje tecnocrático para hacerlas menos política, y posponiendo las decisiones cuando el acuerdo es imposible, para poder reintroducirlas en un momento más adecuado. (Cini, 2002, p. 53)

Este pragmatismo representa una diferencia crucial con el Parlamento, cuya insistencia en politizar la cuestión y otorgarle un valor democrático le daría la posibilidad a los estados de justificar su oposición en defensa de la soberanía que les correspondía ante un tema de esas características.

Por otra parte, las dudas en torno a la posibilidad de una Directiva no sólo pueden explicarse a partir de los intereses de los grupos de presión, sino también del momento institucional que atravesaba el organismo: la Comisión Delors estaba cerca de ser remplazada por la Comisión SanTERS, y no convenía regular una política tan radical en un momento de transición, lo que resulta comprensible si se toma en cuenta que este tipo de precauciones también suelen ser tomadas por los gobiernos salientes en los poderes ejecutivos a nivel nacional. Siguiendo nuevamente el pensamiento de Cini:

(...) el grado en que la Comisión es capaz de desempeñar esta función [ser motor de la Unión Europea] depende en gran parte de condiciones internas y externas fluctuantes: la predisposición de los estados miembros, y el potencial como líder del Presidente de la Comisión (Cini, 2002, p. 53).

Una vez hecha la transición, en 1995 el proyecto pasó a estar a cargo del miembro de la Comisión, Mario Monti (ex Primer Ministro de Italia), quien demostraba un fuerte interés por concretar la normativa. El impulso de Monti, tan importante para el avance del proceso, sería al mismo tiempo un rasgo problemático dentro de la propia Comisión, al imprimirle al proyecto un aire demasiado personalista ante la mirada del organismo. Otro inconveniente para la iniciativa serían las estrategias de Alemania y Reino Unido, que aceleraron su propio proceso para aprobar nuevas leyes audiovisuales en el ámbito nacional antes de que la Directiva lograra abrirse camino en el ámbito comunitario.

Los borradores de la Directiva (1996-1997)

Según entrevistas realizadas por Alison Harcourt a eurodiputados, el acercamiento a la Directiva no es simplemente un deseo personal de Monti, sino que esconde un acuerdo informal entre el Comité de Cultura del Parlamento y la Comisión; ganarse el apoyo del primero (recientemente creado tras el Tratado de Maastricht) para que tratase el pluralismo bajo la lógica de mercado era un objetivo que la Comisión expresase públicamente su compromiso con la defensa del pluralismo (Harcourt, 1998, p. 437). De esta manera, en 1996 se abre una segunda ronda de consulta, y el Directorio XV, responsable de cuestiones de Mercado Interno, presenta un primer borrador para una posible Directiva de concentración de medios. El proyecto, llamado Concentrations and Pluralism, incorporaba el sistema de cuotas: cada empresa podría concentrar hasta el 30% share en audiencia. Para aquellas compañías que poseían más de un tipo de medio, se le permitía un 10% más. Con esto se buscaba que en total hubiese un mínimo de cuatro empresas. El borrador despertó una fuerte oposición, no sólo dentro de la propia Comisión sino también desde los gobiernos de los estados miembros. La principal objeción se refiere a la situación de los países más pequeños o con economías poco desarrolladas. El esquema de medios que se buscaba instaurar obligaba a este tipo de países a poseer más empresas de las que tenían, algo que requería una fuerte inversión. Sin embargo, la forma de obtener los recursos necesarios no era tenida en cuenta en ningún párrafo del borrador (Doyle, 1998, p 469).

La segunda ronda de consulta nuevamente termina sin obtener consenso, y el fuerte rechazo obliga a realizar algunas modificaciones al proyecto. El título cambia a “Media Ownership in the Internal Market”; se omite la palabra pluralismo para hablar solamente de concentración. La bibliografía distingue esto como un intento de reforzar la idea de que el pluralismo no es responsabilidad de la Comisión, en un intento por evitar que los estados argumentasen que su competencia era suficiente para regular cuestiones de prioridad cultural o democrática, y por lo tanto invocando el principio de subsidiaridad. De manera similar a la Televisión Sin Fronteras, se incluye una cláusula de excepción que vuelve a poner a los estados como la autoridad de aplicación, con la capacidad de excluir discrecionalmente a los operadores que considerasen necesarios. Sumado a todo esto, se otorgaban además ciertas prerrogativas. Por ejemplo, cada caso sería analizado recién cuando el operador tuviera que renovar la licencia; las medidas no serían retroactivas, y por lo tanto no comprometerían a los grupos a realizar un proceso de desinversión. También a través de ciertas acciones, como el apoyo a medios independientes o modificaciones dentro de la programación, las empresas de medios podrían escapar al cumplimiento de la norma. Otras derogaciones incluían la posibilidad de adquirir un medio en peligro de desaparición incluso si su incorporación excediera el límite de audiencias, y la opción de los estados de hacer excepciones con medios independientes o considerados favorables a la diversidad de voces.

Las cláusulas de flexibilización no hicieron más que aumentar la incertidumbre respecto a la regulación; por un lado, volviendo a cuestionable su necesidad al relativizar en exceso su margen de acción; por el otro, despertando el fantasma de la inseguridad jurídica al otorgar a cada país la facultad de aplicar las nuevas normas según su criterio, un mal cuya solución había sido uno de los principales atractivos al plantear la posibilidad de una intervención armonizadora. En este panorama negativo, las concesiones del nuevo borrador fallaron en su intento por generar el apoyo necesario para que la Directiva se llevara a cabo. Por si esto fuera poco, la revisión de Televisión Sin Fronteras (1997, Considerando 44) afirmaría que el pluralismo era competencia de los estados.

Esta suma de factores generó un mal momento para aprobar una regulación tan polémica por la susceptibilidad de su temática, que involucraba cuestiones sensibles para la soberanía de los estados y la pertinencia institucional de la Comisión. Pero los problemas no sólo tenían que

ver con el contexto político que debía atravesar la propuesta, sino también con su contenido. A partir del segundo borrador, la Directiva estaría dominada por la intención de satisfacer a todos los sectores; intentaría acercarse por igual a los intereses de libre mercado de los grandes grupos de medios, a las preocupaciones de protección democrática del Parlamento, y a las exigencias de soberanía de los estados. El cruzamiento de estas tres líneas de interés terminaría dando a la regulación una complejidad excesiva en relación a la finalidad que perseguía originalmente.

De esta manera, la oportunidad para lograr aprobar una Directiva comenzaría a diluirse; además de la revisión de Televisión Sin Fronteras, el problema del pluralismo estaría excluido del Green Paper sobre convergencia de 1997, y quedaría definitivamente afuera de la agenda de trabajo de la Comisión para 1998. En enero de 1999, se aprueba una Recomendación del Consejo Europeo sobre la protección del pluralismo, lo que vuelve evidente la imposibilidad de extender la cuestión a instrumento legal vinculante. La oportunidad de sacar adelante una Directiva con carácter intervencionista había terminado.

4. Factores para el fracaso

De esta manera concluyen los intentos de crear una Directiva que armonice las reglas en la Unión Europea sobre concentraciones de medios de comunicación. A continuación, expondremos algunos de los factores que incidieron en el fracaso del proyecto.

El primero de ellos es la propia naturaleza del tema. La concentración de medios puede ser abordada bajo varios lentes: como un fenómeno ligado al mercado único y la competencia, o al pluralismo y la propia calidad democrática. Como se dijo anteriormente, dependiendo de cuál se adopte, los objetivos y maneras de alcanzarlo serán diferentes. En caso que se elija sólo uno de ellos, varias cuestiones pueden llegar a quedar fuera de consideración. Hemos visto que promover políticas para que el mercado funcione eficientemente puede llevar a un aumento del pluralismo, pero esto no ocurre en todos los casos.

Al intentar comprender el proceso que atravesó la propuesta hasta su fracaso, podemos preguntarnos si acaso la medida era demasiado intervencionista para ciertos sectores de interés, o si en cambio sus modificaciones en un intento de convencer a todos fraguaron su oportunidad.

Una posible respuesta a este problema nos llevaría un poco más lejos: podríamos pensar que la Directiva no tenía futuro desde el comienzo, sin importar cómo se llevaran a cabo los procesos de negociación; la naturaleza de un tema de tal envergadura política puede haber sido demasiado para una estructura fundamentalmente económica como es la Unión Europea, y por lo tanto el proyecto no estaba destinado a concretarse, independientemente de si se tomaban medidas inflexibles o conciliadoras.

A lo mencionado anteriormente, hay que añadirle la gran variedad de directorios dentro de la Comisión. Cada uno de ellos cuenta con su propia área/tema sobre la que tienen jurisdicción. El pluralismo, al ser multidimensional, era tratado por numerosos directorios. Si bien es esperable que dentro de una misma institución existan opiniones divergentes, esto se convierte un problema cuando un mismo proyecto es tratado por grupos especializados en temas distintos. Por esta razón, y como afirma Doyle (1998, p. 466) se establecían agendas muy dispares y hasta contradictorias, generando falta de coordinación interna y dificultades para que la institución adoptase una postura única.

Esta combinación de la naturaleza del pluralismo y el entramado institucional de la Comisión hace que el organismo fracase al intentar generar consenso interno y elaborar una postura única. Otro elemento que dificulta la armonización de reglas es la diversidad cultural. El Reino Unido, por ejemplo, consideraba que no tenía sentido armonizar reglas cuando el verdadero obstáculo eran las diferencias lingüísticas y culturales y no los modelos normativos. Además, estamos en presencia de un bloque en continua expansión que incorpora países con realidades muy distintas, un factor que profundiza las diferencias.

El lobby también constituirá un obstáculo en la búsqueda del consenso. Doyle afirma que “los participantes de la industria en estos mercados están entre los oponentes más pronunciados de una europeización de la política dirigida hacia la protección del pluralismo” (1997, p. 136). Sarikakis distingue como Parlamento es crítico con la institución por haber consultado a los representantes de la industria y no a los representantes de los consumidores. Afirma que “El Parlamento Europeo se observaba a sí mismo como el representante de los consumidores de medios, los cuales no habían sido consultados” (2004, p. 129) Una vez más se demuestra cómo esta institución sigue cobrando un perfil mucho más afín al interés público.

Otro de los actores clave en la discusión son los estados miembro. Muchos de ellos, opositores a la armonización de reglas, utilizan argumentos vinculados a su soberanía y apelan al principio de subsidiariedad. Sobre este punto, Alison Harcourt (2004, p. 440) afirma que el Parlamento no optó por la mejor estrategia: al politizar el tema y darle una dimensión tan importante como lo es la democrática, se reforzaron los argumentos de los estados defendiendo su soberanía; es entendible que ante imperativos de tal magnitud, los propios estados querrían resolverlos por su cuenta.

Una de las causas fundamentales para entender los desencuentros del Parlamento y la Comisión está en los distintos procesos que ambas instituciones estaban viviendo. A partir de 1979, el Parlamento es elegido públicamente, y desde ese momento continúa adquiriendo prerrogativas, buscando a través de ella resolver el déficit democrático que siempre se le adjudica al bloque. La Comisión, en cambio, es un órgano más estático y arraigado a los fines por los cuales fue creado: el buen funcionamiento del mercado único. Sus miembros, al ser elegidos por los gobiernos de los estados, no están sometidos al accountability, como sí ocurre con el Parlamento. El accountability vuelve al Parlamento una institución mucho más politizada y poco pragmática en su búsqueda de priorizar la agenda a la cultura y el cumplimiento de derechos fundamentales. El encuentro entre los intereses de ambos organismos no duró demasiado. A pesar de que la Comisión dio señales de estar decidida a sacar adelante una Directiva hacia mediados de los 90, la ampliación de los períodos de consulta, la dilación de los debates y los cambios dentro del organismo hicieron que de alguna u otra manera el momento político se diluyera.

Conclusión

A lo largo de este trabajo, hemos expuesto distintos aspectos del intento de la Unión Europea por proteger el pluralismo de medios no sólo desde una perspectiva económica sino también democrática. En la división entre pluralismo interno y externo, el bloque priorizó el segundo nivel, por considerarlo más cercano a sus posibilidades reales de proponer una

legislación adecuada, intentando evitar discusiones más sensibles para la soberanía cultural de los estados miembro. Por lo tanto, se intentó encontrar un camino hacia la protección del pluralismo en término de propiedad de licencias y concentración de medios.

La década de los 90 fue un escenario ideal para la discusión del asunto, tanto por el auge del neoliberalismo y su economía globalizada como por la aparición de nuevas tecnologías de transmisión. Por un lado, Estados Unidos se perfilaba como un competidor que amenazaba con acaparar las nuevas capacidades de contenido del dispositivo tecnológico, mientras que la transmisión satelital posibilitaba a las operadoras internacionales evadir leyes nacionales según su propia conveniencia. La Directiva Televisión Sin Fronteras (1989), había surgido como un instrumento para homogeneizar el mercado europeo y optimizar su competitividad, pero no había tomado en cuenta las posibles consecuencias negativas de la concentración de licencias por parte de los grandes grupos económicos.

Según transcurre la década, las posturas del Parlamento y la Comisión comienzan a separarse a partir de la propia dualidad del tema, que podía ser tratado tanto en términos económicos como culturales. El Parlamento, con un perfil más activista y como organismo electo directamente por los ciudadanos, intentaría fomentar propuestas restrictivas en defensa del pluralismo, insistiendo en el aspecto democrático del problema. La Comisión, más preocupada por el buen funcionamiento del mercado, estaría caracterizada por sus conflictos internos durante los períodos de consulta, tendiendo a priorizar el aspecto económico.

El Green Paper de 1992 sería el primer paso hacia un intento concreto por responder a las preocupaciones del Parlamento, pero la susceptibilidad del tema dividiría las opiniones entre quienes estaban a favor de un bloque más intervencionista (por lo general los periodistas, los sindicatos y los parlamentarios) frente a quienes estaban en contra (los estados miembro, la industria y gran parte de la Comisión). El cambio de presidencia de la Comisión contribuyó en la dilación de la propuesta, que en 1995 volvería abrirse camino con la aparición de Mario Monti como principal impulsor. De esta manera, en 1996 se generaría el primer borrador para una Directiva, criticado por su carácter intervencionista, que contradecía tanto los intereses de mercado de la industria como los intereses de soberanía de los estados. En un último intento por satisfacer a todos los sectores, el segundo borrador de 1997 flexibilizaría la aplicación de todas

las normas de la Directiva; esta vez, el proyecto sería criticado por la inseguridad jurídica de sus ambigüedades y por la excesiva complejidad de su contenido. Así, a partir de ese año comenzaría una disolución paulatina del momento político, y con él acabaría la oportunidad de concretar una Directiva en defensa del pluralismo de medios.

Las instituciones en el neoliberalismo

El análisis de este caso nos lleva a la siguiente reflexión: el fracaso de la iniciativa sobre pluralismo en la Unión Europea puede estar diciéndonos algo sobre el modo en que la vida institucional se comporta en el nuevo contexto capitalista. A la complejidad institucional del bloque también le corresponde la complejidad con la que se toman las decisiones de mercado; en el anonimato se hacen y deshacen medidas que afectan a los ciudadanos, quienes desconocen las caras detrás de las corporaciones que constituyen los grupos de presión. Para hablar de este rasgo del período neoliberal, podemos apoyarnos en Jean-François Lyotard y su concepto de decididores:

El redespliegue económico en la fase actual del capitalismo, ayudado por la mutación de técnicas y tecnologías, marcha a la par, ya se ha dicho, con un cambio de función de los Estados (...) Digamos, para ser breves, que las funciones de regulación y, por tanto, de reproducción, se les quitan y se les quitarán más y más a los administradores y serán confiadas a autómatas (...) La clase dirigente es y será cada vez más la de los decididores. Deja de estar constituida por la clase política tradicional, para pasar a ser una base formada por jefes de empresa, altos funcionarios, dirigentes de los grandes organismos profesionales, sindicales, políticos, confesionales.

La novedad es que en ese contexto los antiguos polos de atracción constituidos por los Estados-naciones, los partidos, las profesiones, las instituciones y las tradiciones históricas pierden su atracción (Lyotard, 1987, p. 15).

Gran parte de los obstáculos que atravesó el proyecto tuvieron que ver con una preocupación de la industria por proteger el buen funcionamiento del mercado. Esto podría explicar por qué una Directiva armonizadora como Televisión Sin Fronteras tuvo éxito y una Directiva sobre pluralismo no: mientras que la primera garantizaba el fortalecimiento de la competitividad, la segunda ponía la calidad democrática por encima de la fluidez de la industria. Para Lyotard, las sociedades contemporáneas tienden a legitimar los discursos en términos de eficacia: “Sean operativos, es decir, conmensurables, o desaparezcan” (Lyotard, 1987, p. 4) . Lo conmensurable, en este caso, tiene que ver con la transparencia del liberalismo económico, que mide todos los sistemas en términos de valor de cambio; por lo tanto, las iniciativas institucionales son bienvenidas en tanto no interfieran con esta lógica de la eficiencia. Cuando se intenta llevar adelante una propuesta a favor de la calidad cívica, existe una presión por adecuarla a los intereses del mercado; de lo contrario, es probable que la normativa no logre concretarse, evidenciando la debilidad institucional de los organismos que la proponen.

Las responsabilidades de la Unión Europea

Podríamos afirmar que, en el caso del pluralismo, la Unión Europea no ha podido estar a la altura de una exigencia de estas características, ya sea por su propia deficiencia política o por su falta de competencia en el asunto. En la actualidad, los problemas de concentración de medios no sólo siguen sin resolverse, sino que se han profundizado:

En la última década, la concentración de la propiedad en los mercados de medios han avanzado rápidamente con masivas fusiones y adquisiciones que llevaron a que emergiera un pequeño grupo de goliats en los medios en todo el continente. Esta tendencia surgió a pesar de la existencia de la legislación antimonopolio en todos los países europeos, en la medida en que las compañías aprovecharon leyes permisivas, vacíos legales o actitudes tolerantes de los organismos reguladores (...) (Vivanco Martínez, 2007, p. 73).

Este incremento en los niveles de concentración no sólo implica un gran número de medios dominados por pocas empresas, sino también una concentración de la inversión publicitaria, principal sostén económico de los medios privados. Para la autora, el estado del problema se debe a una variedad de tácticas corporativas mediante las cuales se continúan evadiendo las normativas y sacando provecho de las ambigüedades jurídicas, como por ejemplo el registro de compañías en paraísos fiscales. En la actualidad, existen todavía casos preocupantes como el de Mediaset, que posee tres canales y reúne el 40% de audiencia italiana (además de casi la mitad de inversión publicitaria), o como RTL, Central European Media Enterprises (CME) y News Corporation.

Según sus propios miembros, la iniciativa sobre pluralismo de medios es “sin duda el mayor fracaso del Parlamento” (Sarikakis, 2004, p. 132). Intentar comprender este fracaso nos lleva a preguntarnos sobre la propia estructura de la Unión Europea y sus fundamentos como comunidad política. Sin duda, la complejidad institucional del bloque, con sus múltiples organismos y directorios especializados, fue uno de los factores que limitó al proyecto hasta el momento de su abandono definitivo. Una de las críticas más frecuentes al bloque es esta complejidad, a la que se le atribuye la morosidad de los procedimientos. Pero si bien es cierto que la lentitud burocrática contribuyó a diluir la oportunidad política de la Directiva, también es importante poner en duda el alcance mismo de la Unión Europea y de sus facultades, lo que nos lleva a preguntarnos si esta Comunidad es realmente pertinente en asuntos de tal envergadura política como el pluralismo, y si fue creada para tales fines.

Esta disyuntiva tiene como correlato otra discusión: ¿existe o no un déficit democrático? Nos encontramos una vez más ante un debate sobre cuánto debería tener que ver la democracia con la Unión Europea; es decir, si acaso se trata de un bloque que tiene grandes responsabilidades cívicas, o si tan sólo es un ente regulador que direcciona cuestiones específicas sin hacerse cargo de controversias políticas. La crítica a un supuesto déficit democrático fue la principal razón para crear el Parlamento Europeo, el único organismo cuyos miembros son votados por los ciudadanos. Sin embargo, la concurrencia del electorado a las urnas muestra un ritmo decreciente, que tuvo su umbral más bajo en 1999:

Año de elección	Promedio de concurrencia
1979	63.0%
1984	61.0%
1989	58.5%
1994	56.8%
1999	49.4%

(Cini, 2002, p 71)

Estas cifras se condicen con una falta de interés en el funcionamiento de la Comunidad, lo que hace que su institucionalidad sea débil. Este dato llama todavía más la atención si consideramos que la década de los 90 fue cuando más prerrogativas se le otorgaron al Parlamento, mediante el Tratado de Maastrich en 1992 y el Tratado de Amsterdam en 1997; por lo tanto, ni siquiera el aumento de facultades para el organismo más comprometido con la voluntad ciudadana logró fomentar la identificación por parte de los habitantes representados. Además, aún con más poderes los márgenes de acción del Parlamento son más limitados que los del Consejo y la Comisión, volviéndolo incapaz de concretar aquellas propuestas que son sensibles para los demás sectores.

Los atributos políticos de la Unión Europea son un punto de debate entre los intelectuales que denuncian o niegan la existencia de un déficit democrático. Para escritores como Habermas (2006), por ejemplo, existe una insuficiencia institucional que se condice con la falta de una esfera pública, proveniente de una identidad europea débil que no logra comportarse totalmente en términos supranacionales. En cambio, para autores como Schimmelfennig y Cheneval (2012) simplemente no se puede juzgar al bloque en los mismos términos que a los gobiernos nacionales, lo que vuelve relativa la naturaleza de sus responsabilidades democráticas.

Pero en lugar de intentar pronunciarnos por una u otra respuesta, podría resultar más útil concentrarnos en la propia pregunta. Que existan opiniones tan diversas sobre los deberes políticos de la Unión Europea da cuenta de cierta indeterminación en sus objetivos, y es esta

misma ambigüedad lo que hace comprensible el ámbito en el que intentó abrirse camino la Directiva: el de una Comunidad singularísima, que continúa formándose a sí misma, y definiendo los límites de su pertinencia política y su responsabilidad pública:

La Unión Europea está en un constante estado de flujo: su constitución, sus instituciones e incluso (en realidad, especialmente) sus bordes son tan inherentemente inestables como su complejidad política, económica y regulatoria. El principio incierto que gobierna la Unión Europea también, inevitablemente, determina los medios de comunicación como un todo. La imprevisibilidad de las tendencias tecnológicas, económicas y estéticas ha llevado los estudios de medios a reinventarse a sí mismos de forma perpetua: es una disciplina de la indisciplina.

(Alec, 2009, p. 10)

Bibliografía

Documentación de la Union Europea

Comisión Europea. (1992). Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market, an Assesment of the Need for Community Action, COM (92) 480 Final, Bruselas.

Disponible en http://aei.pitt.edu/1156/1/pluralism_gp_COM_92_480.pdf, Recibido el 20/11/2014

Comision Europea (2005). Issue Paper for the Liverpool Audiovisual Conference - Media Pluralism: What should be the European Union´s role?

Comision Europea (1989), Merger Regulation.

Consejo Europeo (1989). Directiva Television sin Fronteras 89/552/CEE . Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0552&from=EN.>, Recibido el 20/11/2014

Parlamento y Consejo Europeo (1997). Directiva Television sin Fronteras 97/36/CE . Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997L0036&from=ES>, Recibido el 20/11/2014

Union Europea, Tratado de Amsterdam (1997). Disponible en http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_es.pdf, Recibido el 20/11/2014

Unión Europea (1992). Tratado de Maastricht. Disponible en http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf, Recibido el 20/11/2014

Otros

Alec, C. (2009). Media in the Enlarged Europe, Intellect LTD

Baker, E. (2007). Media concentration and democracy. Why Ownership Matters, Cambridge University Press

Booz-Allen y Hamilton (1992), Study on Pluralism and Concentration in media - Economic Evaluation

Cini, M. (2002). The European Comission Chapter, en Warleigh A, Understanding European Union Institutiones, Routledge

Consejo de Europa (1953), Convención de Derechos Humanos, Disponible en <http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/articulo10CEDH.htm>, Recibido el 20/11/2014

Crusafon, C. (1999): El nuevo enfoque de la política audiovisual de la Unión Europea (1994-1998): la primacía de la dimensión económico-industrial. Revista Latina de

Curran J, (2002) Media and Power: Communication and Society, Routledge

Doyle, G. (1997). The Economics and Regulation of Concentrations of Media Ownership in the UK, University of Stirling

Doyle, G. (1998). Regulation of Media Ownership and Pluralism in Europe: Can the European Union Take us Forward, Cardozo Arts & Entertainment Law Journal, vol. 2, no. 16, pp. 451-473. Disponible en <http://www.cardozoaelj.com/wp-content/uploads/2013/02/Regulation-of-Media-Ownership-and-Pluralism-in-Europe.pdf>, Recibido el 20/11/2014

EUROPA.eu, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_es.htm, Recibido el 20/11/2014

Habermas, J. (2006). Time of Transitions, Ciaran P. Cronin, Max Pensky, ed. Polity.

Harcourt, A. (1998). The European Commission and regulation of the media industry en Cardozo Arts & Entertainment Law Journal, vol. 2, no. 16, pp. 425-449. Disponible en <http://www.cardozoaelj.com/wp-content/uploads/2013/02/The-European-Commission-and-Regulation-of-the-Media-Industry.pdf>, Recibido el 20/11/2014

Lyotard, J.F. (1987), La Condicion Postmoderna - Informe sobre el saber, Editions de Minuit

McChesney, R. (1999), Rich media, poor democracy, The New Press

Open Society Institute Eu Monitoring and Advocacy Program Network Media Program (2005),
Television Across Europe: regulation, policy and independence,

Ruvalcaba, G. A. (2007), How Television Failed to Integrate Europe, Institut Europeén de l'Université de Genève.

Sarikakis, K. (2004), Powers in Media Policy: The Challenge of the European Parliament, Peter Lang.

Schimmelfennig F. y Cheneval F. (2012), "The EU is not fundamentally undemocratic, it simply needs to be judged by a different democratic standard than nation states" Disponible en <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/09/10/democracy-nation-state/>, Recibido el 20/11/2014

Vivanco Martinez, A. (2007) Concentración de Medios en las Sociedades Democráticas ¿Peligro para la Libertad de Expresión o Condición de Subsistencia?. Disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_12400-544-4-30.pdf. Recibido el 20/11/2014

Ward, D. (2002) The European Union Democratic Deficit and The Public Sphere, IOS Press

Warleigh, A. (2002), Understanding European Union Institutions, Routledge

