

Las ayudas públicas a la industria audiovisual en la Unión Europea: la internacionalización del programa MEDIA

Public Aid Mechanisms for Audiovisual Industry in the European Union: the Internationalization of MEDIA Programme

Carmina Crusafón. Universidad Autónoma de Barcelona

Recibido: 12-VI-2010 – Aceptado: 14-VII-2010

Resumen:

La industria audiovisual europea vive un momento de grandes cambios que le obligan a adaptarse a las necesidades del mercado global y a buscar nuevas fórmulas de financiación. Paralelamente, la Unión Europea ha iniciado un conjunto de actuaciones para incrementar su presencia en el ámbito internacional. Un claro ejemplo es la política audiovisual europea, que ha dado mayor importancia a su dimensión exterior. El análisis de la internacionalización del programa MEDIA (INTERNATIONAL y MUNDUS) pone de manifiesto cómo las instituciones europeas intentan dar respuesta a estas demandas del audiovisual y así convertir a la UE en un actor internacional con protagonismo global.

Palabras clave:

Unión Europea, política audiovisual europea, ayudas públicas, internacionalización, programa MEDIA.

Abstract:

European audiovisual industry is today at crossroads because it has to meet global market needs and it is required to look for new funding mechanisms. At the same time, European Commission has just started new policy actions towards fostering EU as a global player. European audiovisual policy is also strengthening its external dimension. One good example of this trend is the internationalization of MEDIA programme (INTERNATIONAL and MUNDUS). These new funding programmes help EU to become a growing global player.

Key Words:

European Union, European Audiovisual Policy, Public Aid Mechanisms, Internationalization, MEDIA Programme.

1. Introducción

La industria audiovisual está viviendo en los últimos cinco años un proceso de transformación completo debido a la conjunción de cambios de índole tecnológica (digitalización y multiplicación de los soportes audiovisuales); económica (protagonismo del mercado global) y geopolítica (aparición de nuevos actores emergentes globales como los países BRIC¹). Ante este escenario, la industria audiovisual europea no es ajena a los cambios, sino al contrario, necesita adaptarse a las nuevas demandas del mercado internacional. Paralelamente, desde la Unión Europea, se han iniciado una serie de acciones que tienen como objetivo incrementar su protagonismo en la esfera global y entre las cuales se encuentran las que forman parte de la Política Audiovisual Europea (PAE). Es decir, la Comisión Europea ha iniciado una etapa en la que la dimensión internacional de la PAE toma mayor importancia y en concreto, uno de sus pilares, el programa europeo de ayuda a la industria audiovisual MEDIA (*Mesures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle*) ha iniciado un proceso de apertura hacia la internacionalización. Esta acción tiene como propósito “aumentar la competitividad de la industria audiovisual europea, permitir que Europa desempeñe su papel cultural y político en el mundo más eficazmente y aumentar las posibilidades de elección de los consumidores y la diversidad cultural. Asimismo, se propone mejorar el acceso a los mercados de terceros países y crear confianza y relaciones de trabajo duraderas” (Parlamento y Consejo UE, 2009: 288/12).

Este artículo quiere explicar cómo en los últimos cinco años (2005 – 2010) la Comisión Europea ha efectuado la internacionalización del programa MEDIA hacia terceros países. Esta ampliación se ha concretado en una primera acción preparatoria, MEDIA INTERNATIONAL, para el periodo 2008 - 2010 y la aprobación posterior de un nuevo programa específico para las relaciones con terceros países, MEDIA MUNDUS, con una duración del 2011 al 2013. Para entender esta actuación comunitaria, desde una perspectiva de análisis institucional (Galperin, 2004:163), es necesario explicar el proceso comunitario, el contexto global en el que se produce, cómo se relaciona con la evolución general de la política audiovisual europea durante la Comisión Barroso I (Crusafon, 2009a) y cómo se sitúa esta decisión entre las estrategias generales de la UE (Agenda Lisboa, i2010, y EU2020). Otras de las cuestiones a plantearse son qué aspectos primarán en la puesta en marcha del nuevo programa MEDIA MUNDUS con respecto a la evolución general de la política europea y si se mantendrá el discurso dual entre industria y cultura; sobre todo ahora, en 2010, cuando la nueva organización de la Comisión Barroso II ha situado al programa MEDIA bajo la dirección de la comisaria de Educación y Cultura, Androulla Vassiliou, y alejándolo de la agenda digital, como parte de la sociedad de la información, de la que formaba parte durante el mandato de la comisaria Viviane Reding (2004 – 2009).

¹ Las siglas BRIC responden a: Brasil, Rusia, India y China.

Con el propósito de responder a estas cuestiones, este artículo se estructurará de la siguiente forma: en primer lugar, se explicarán los antecedentes de la política audiovisual europea que ponen de relieve la importancia creciente de la dimensión exterior. En segundo término, se ocupará de explicar con detalle la ampliación internacional del programa MEDIA, concretamente hacia terceros países, con la acción preparatoria MEDIA INTERNATIONAL y el nuevo programa MEDIA MUNDUS, contextualizándolos con el conjunto de ayudas a las que tiene acceso la industria audiovisual europea. Por último, se analizará si existe coherencia entre el discurso y las acciones tomadas por la UE, teniendo en cuenta que ésta se erige como la gran impulsora/defensora de la diversidad cultural a nivel global. Esto es, se quiere mostrar si las acciones comunitarias en este ámbito combinan la dualidad tradicional industrial – cultural o bien prima una de ellas sobre la otra.

2. Los antecedentes: la dimensión internacional de la política audiovisual europea

La dimensión internacional siempre ha estado presente de una forma u otra en la política audiovisual europea desde sus inicios a finales de los años 1980. El elemento novedoso ahora se encuentra en que durante el primer mandato de la Comisión Barroso (2004 – 2009) su protagonismo se incrementa con una voluntad de conseguir convertir a la UE en un actor clave en este escenario global, en el que diferentes instituciones van tomando protagonismo en la gobernanza mundial (Jakubowicz, 2006: 103-106). De este modo cambian los parámetros de la geopolítica mundial, que provocan la existencia de una dicotomía entre el nuevo multilateralismo y el bilateralismo, convirtiendo la política supranacional en un elemento central en las dos últimas décadas (Flew, 2007: 213).

Si repasamos la historia de la PAE, nos damos cuenta de que han existido algunos episodios en los que la dimensión exterior ha tenido mayor presencia; por ejemplo, a principios de los 90 el audiovisual fue uno de los temas clave de la negociación en el GATS (1990 – 1993) y en los acuerdos multilaterales de inversión en la seno de la OCDE (Crusafón, 1999: 548-556); después los esfuerzos se fueron centrando en la ampliación de la Comunidad Europea, con la incorporación de nuevos estados miembros, pasando de 15 a 25 miembros en el 2004, y un interés hacia la política de vecindad, especialmente con los países del Mediterráneo.

Los precedentes más recientes del protagonismo de la dimensión exterior hay que buscarlos en dos momentos relevantes para las instituciones europeas. Por un lado, la Agenda de Lisboa, fruto del Consejo Europeo de 23-24 marzo de 2000, señala al audiovisual como “una poderosa herramienta para las relaciones internacionales y como un componente esencial para consolidar y mejorar la cooperación internacional cultural y promover la diversidad cultural” (Comisión Europea, 2009c: 3). Por otro, esta agenda se comple-

mentará con la aprobación y ratificación de la Convención sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO, adoptada en octubre 2005². Posteriormente, la Comisión Europea presentó una comunicación, en junio de 2006, bajo el título “Europa en el mundo”, en la que se establecía la relación entre las políticas internas y externas y la necesidad de aprovechar las oportunidades de los mercados emergentes. A ello se unirán las directrices que marca el documento conocido como “Agenda Europea para la Cultura en un mundo globalizado” (Consejo de la UE, 2007). Este documento señala tres objetivos comunes: la diversidad cultural y el diálogo intercultural; la cultura como catalizador para la creatividad; y la cultura como componente claro de las Relaciones Internacionales. Sobre el último, se establece la cultura como elemento vital de la acción exterior, bajo el paraguas de la Convención UNESCO, promocionando un rol cultural más activo de la UE en las Relaciones Internacionales. Señala también la necesidad de integrar la dimensión cultural como elemento vital para los acuerdos de la UE con países y regiones socios. Como afirma la investigadora Divina Frau – Meigs (2008: 107), “la UE se ha comprometido con la UNESCO para jugar un papel de liderazgo en la promoción de la cultura al incluirla en todos sus proyectos de desarrollo”.

En el caso más específico de la política audiovisual europea, la dimensión exterior ha tomado un protagonismo especial a partir del año 2008. En concreto, la “Declaración de Cannes”, presentada durante el día europeo en el Festival de Cine de Cannes (19 de mayo 2008), pone de manifiesto la necesidad de dar mayor dimensión externa a las actuaciones comunitarias para no desaprovechar las oportunidades que brinda la creciente internacionalización de los mercados audiovisuales (Comisión Europea, 2008c). A partir de la “Declaración de Cannes” se han puesto en marcha algunas actividades que corroboran la tendencia a dar mayor protagonismo a la dimensión exterior global. Por un lado, destaca la iniciativa del Parlamento Europeo de ampliar el ámbito de acción del programa MEDIA para reforzar la cooperación audiovisual entre los profesionales de la industria europea y los profesionales de terceros países, objeto particular de este artículo. Por otro, se quiere relacionar el desarrollo de la cooperación audiovisual con aquellos países que compartan una visión común sobre la diversidad cultural y, en particular, a las posibilidades ofrecidas por el artículo 1 de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual; así como recomendar que se tengan en cuenta en las diferentes actuaciones los desequilibrios entre los intercambios al igual que los beneficios mutuos. Ese mismo año, en noviembre, las conclusiones del Consejo Europeo, bajo presidencia francesa, se centraron en la promoción de la diversidad cultural y del diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la UE y de sus Estados Miembros. En ellas, se indica que “el lugar de Europa en el mundo, desde un punto de vista artístico, intelectual y científico, depende de una considerable extensión en el di-

² Esta convención entró en vigor en la UE en marzo de 2007.

namismo de sus trabajos creativos culturales y en sus intercambios culturales con terceros países” (Consejo de la UE, 2008). Este documento establece también las directrices para los Estados miembros tanto en objetivos a conseguir desde las políticas públicas, así como indicando la metodología y los instrumentos a utilizar para incrementar la presencia de la cultura en las actuaciones de acción exterior.

Tabla I. Las bases de la dimensión internacional de la PAE

Año	Documento
2000	Agenda de Lisboa
2005	Convención UNESCO de la Diversidad Cultural
2006	Comunicación “Europa en el mundo”
2007	Agenda europea para la cultura en un mundo globalizado
2008	Declaración de Cannes Conclusiones del Consejo Europeo
2009	Documento de trabajo de la Comisión sobre la dimensión exterior de la PAE

Fuente: Elaboración propia

Esta importancia creciente de la dimensión exterior dentro de la política audiovisual comunitaria se manifiesta una vez más con la presentación de un documento de trabajo de la Comisión Europea (2009c), bajo el título “La dimensión exterior de la política audiovisual”, publicado en julio de 2009 y que, por primera vez, abre a la luz pública las ideas de la Comisión sobre cómo se está construyendo la dimensión exterior de la PAE. En este documento se pone de relieve el protagonismo del bilateralismo frente al del multilateralismo en las actuaciones comunitarias. En especial, se observa este cambio como consecuencia de la paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha en el marco de la OMC, que ha llevado a la UE a impulsar nuevas técnicas para conseguir aliados en la esfera internacional. En este sentido, la UE hace campaña y pide adhesiones a su modelo a otros países miembros de la OMC y a futuros candidatos. En este sentido, como afirma Peter Humphreys (2008a: 178), “la UE no ha sido ‘desreguladora’ en relación a su política exterior. Más bien, la UE ha protegido sus políticas culturales intervencionistas y proteccionistas- y de forma más relevante, considerando su capacidad limitada, las de sus estados miembros – contra las presiones estadounidenses para la liberalización de los servicios audiovisuales en las negociaciones internacionales de comercio”.

3. La internacionalización del programa MEDIA: MEDIA INTERNATIONAL y MEDIA MUNDUS

Ante un contexto en el que la dimensión internacional toma mayor protagonismo, el programa MEDIA no queda ajeno a esta dinámica. Para evaluar su actual proceso de internacionalización, es necesario en primer lugar enmarcar esta dinámica dentro del programa general MEDIA 2007 – 2013.

En el articulado del programa aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo en 2006 (Decisión Nº1718/2006/EC) ya aparecen una serie de elementos que establecen la base para esta ampliación a terceros países. En concreto, en dos artículos (5³ y 6⁴) se menciona la importancia de los mercados exteriores y en concreto, el artículo 8⁵ se establece la posibilidad de realizar acciones con terceros países. De hecho esta será la base a partir de la cual se fundamentará, primero, la acción preparatoria MEDIA INTERNATIONAL (2008 – 2010) (Comisión Europea, 2009a, 2009b y 2008a), y posteriormente el programa de acción exterior, MEDIA MUNDUS, para el periodo 2011 – 2013 (Comisión Europea, 2009d, 2009e y 2009f).

Además de estos elementos, otros factores también han ayudado a iniciar la actuación internacional. Por un lado, el informe de evaluación del programa MEDIA PLUS ya identificó la importancia de los mercados internacionales para solucionar los problemas de la industria audiovisual europea. Por otro, la propia ampliación de la UE, especialmente con los países que entraron en 2004, que se adhirieron con anterioridad

³ Artículo 5 (distribución y difusión): “(...) b) mejorar la circulación de las películas europeas no nacionales en los mercados europeo e internacional con medidas que fomenten su exportación, su distribución en todos los soportes y su programación en salas de cine; c) promover la difusión transnacional de las obras audiovisuales europeas producidas por empresas de producción independientes alentando la cooperación entre los difusores, por una parte, y los productores y distribuidores independientes, por otra parte”;

⁴ Artículo 6 (promoción): “a) mejorar la circulación de las obras audiovisuales europeas garantizando al sector audiovisual europeo un acceso a los mercados profesionales europeos e internacionales; b) mejorar el acceso del público europeo e internacional a las obras audiovisuales europeas”.

⁵ Artículo 8: Disposiciones relativas a terceros países: “1. El programa estará abierto a la participación de los países que se citan a continuación, siempre que se cumplan las condiciones requeridas y se faciliten créditos adicionales: a) los Estados de la AELC miembros del EEE, conforme a las disposiciones del Acuerdo EEE; b) los países en vías de adhesión que cuenten con una estrategia de preadhesión a la Unión Europea, conforme a los principios generales y las condiciones y modalidades generales de participación de dichos países en los programas comunitarios establecidos en el acuerdo marco y en las decisiones de los Consejos de Asociación, respectivamente; c) los países de los Balcanes occidentales, conforme a las modalidades establecidas con dichos países en los acuerdos marco que se establecerán con relación a su participación en los programas comunitarios.2. El programa estará también abierto a la participación de los Estados Parte del Convenio del Consejo de Europa sobre la televisión transfronteriza distintos de los mencionados en el apartado 1, sobre la base de créditos adicionales que se facilitarán con arreglo a las condiciones que acuerden las partes interesadas. (...) 4. El programa estará abierto, asimismo, a la cooperación con otros terceros países que hayan firmado acuerdos de asociación o de cooperación con la Unión Europea que contengan cláusulas relativas al sector audiovisual, sobre la base de créditos adicionales y modalidades específicas que deberán acordarse”.

al programa MEDIA, ha permitido ir extendiendo el perímetro de países donde estaba vigente el programa MEDIA⁶.

Conocidas las bases y los factores que favorecen a la internacionalización del programa, es momento de ocuparse del proceso interno dentro de las instituciones europeas para la creación de un nuevo programa internacional (véase tabla II). Tras la aprobación de la “Agenda Europea para la cultura” en noviembre de 2007, el primer paso específico lo dio el Parlamento cuando decidió aprobar el 13 de diciembre de 2007 la acción preparatoria “MEDIA INTERNACIONAL” con cargo al presupuesto del 2008. Unos meses después (entre abril y junio de 2008), la Comisión Europea pone en marcha el mecanismo de consulta pública para crear un programa estable de ayuda a la industria europea dirigido a la acción exterior, en concreto, a terceros países. Se reciben un total de 259 respuestas con la participación directa de 120 *stakeholders* (como partes implicadas en el proceso de creación de una acción gubernamental, dentro de una política pública). La consulta incluía cuestiones relacionadas con las siguientes líneas de acción: la formación, la distribución, la promoción, el doblaje y el subtítulo, la producción y las redes de cines. En paralelo, la Comisión (2009d: 4-5) encargó un informe sobre la evaluación de impacto de un nuevo programa, que partía de tres posibles opciones a considerar: dejar que los negocios con terceros países se realizaran como de costumbre, la extensión de los instrumentos existentes y la creación de un nuevo instrumento. Una vez obtenidos los resultados, en junio de 2008, la Comisión presentaba ante la prensa europea su deseo de crear un programa de acción internacional, bajo el nombre de MEDIA MUNDUS. Posteriormente, en noviembre, el Consejo Europeo expresa su voluntad de promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la Unión y de los estados miembros.

Tabla II. Cronología de la ampliación del programa MEDIA y aprobación del MEDIA MUNDUS

Fecha	Acontecimiento
2007	
16 noviembre	Aprobación de la Agenda Europea para la cultura por el Consejo europeo
13 diciembre	El Parlamento europeo adopta la acción preparatoria MEDIA INTERNACIONAL dentro del presupuesto 2008 (partida de €2 millones para la primera convocatoria)

⁶ El actual programa MEDIA ya actúa fuera de las fronteras estrictas de la UE-27, ya que pueden participar de este programa países candidatos como Bosnia, Serbia, Kosovo, Albania y Montenegro a la adhesión como parte de la estrategia de pre-acceso a la UE, así como Turquía y la antigua república yugoslava de Macedonia. También participan los países de la EFTA (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y Suiza.

2008	
10 abril al 15 junio	Consulta publica online – programa de cooperación audiovisual: MEDIA MUNDUS
19 de mayo	La Comisión y los ministros dan la bienvenida a promocionar la dimensión exterior de la política audiovisual europea (Festival de Cannes)
6 junio	Presentación a la prensa – MEDIA MUNDUS: la Comisión considera un programa global de cooperación cinematográfica
8 julio	Conferencia bajo la presidencia francesa de la UE: “Cine, Europa, Mundo: ¿Qué política de cooperación cinematográfica para la UE?”
21 noviembre	Consejo Europeo adopta como conclusión la voluntad de promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la Unión y de los Estados miembros.
Diciembre	El Parlamento aprueba una partida de 5 millones de euros para la segunda convocatoria del MEDIA INTERNATONAL
2009	
9 enero	La Comisión presenta la propuesta de creación del programa MEDIA MUNDUS (COM 2008 / 892 final)
4 noviembre	Decisión nº 1041 /2009/EC del Parlamento y del Consejo de 21 octubre 2009 estableciendo un programa de cooperación audiovisual con profesionales del terceros países (MEDIA MUNDUS)

Fuente: Elaboración propia

Una vez obtenida la luz verde interna y siguiendo el proceso de codecisión, Comisión y Parlamento acabaron de perfilar la propuesta, para que finalmente el 4 de noviembre de 2009 la decisión nº 1041/2009/EC fuera aprobada por el Consejo Europeo y el programa MEDIA MUNDUS fuera una realidad, que entraría en funcionamiento en enero de 2011. Cabe señalar que el proceso interno fue rápido ya que en poco más de un año se consiguió crear y aprobar un programa nuevo, recibiendo el visto bueno de todas las instituciones europeas, teniendo en cuenta que la media de adopción de acuerdos en asuntos referidos a la política audiovisual europea se sitúa en torno a los tres años.

La acción preparatoria MEDIA Internacional tiene por objetivo financiar actividades de cooperación entre los profesionales europeos del sector audiovisual y sus homólogos de terceros países bajo una base de be-

neficio mutuo. Asimismo tiene como finalidad alentar la creación de un flujo bidireccional de obras audiovisuales a nivel de mercados internacionales. Este programa tiene una duración de tres ediciones (2008, 2009, 2010) para preparar el camino al nuevo programa MEDIA MUNDUS, que se activará a partir del 2011 hasta el 2013. Es una muestra clara de la voluntad de la Comisión Europea de dar mayor protagonismo a la dimensión exterior, sobre todo teniendo en cuenta que, en el mercado global, el audiovisual europeo puede encontrar nuevos aliados y otras vías de comercialización. El presupuesto es 8 millones de euros, distribuidos en tres ediciones tal y como nos muestra la tabla III.

Tabla III. Convocatorias de la acción preparatoria “MEDIA INTERNACIONAL” (2008 – 2010)

Convocatoria	Proyectos presentados	Proyectos seleccionados	Presupuesto (M de euros)	Líneas de acción
2008	33	18	2 millones	Formación, promoción y proyección en salas
2009	95	38	4,8 millones	Formación, promoción, proyección en salas, distribución y audiencias
2010	n.d.	13	1 millón	Formación y promoción (acceso a los mercados)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea

Las primeras dos convocatorias (2008 y 2009) ponen de relieve el interés creciente por el programa que no sólo ha ampliado sus áreas de actuación, sino también la participación de una mayor diversidad de países (véase tabla IV). A modo de ejemplo, la acción preparatoria del “MEDIA Internacional” provee de financiación a proyectos en los que participen terceros países, entre ellos los países miembros de América Latina (en especial, con el MERCOSUR) (Crusafon, 2009b). De los proyectos seleccionados de la primera edición (2008), cinco incluyen participantes de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. La financiación asciende a 346.480 euros. Existe también un proyecto de crear una red de cines que agrupa a 23 cines en países del MERCOSUR. Estos resultados de esta acción han sido muy difundidos en la región sudamericana como un gran éxito para sus empresas audiovisuales. De la segunda edición (2009), diez proyectos incluyen participantes del MERCOSUR, con una ayuda total de 1.238.116 euros. También Asia es otra de las zonas que ha recibido mayores ayudas y se ha ampliado el número de países participantes. En las convocatorias ya celebradas, los proyectos con socios asiáticos obtuvieron un total de 270.000 euros (2008) y 950.439 euros (2009). De la red de cines patrocinada por Europa Cinemas Internacional, por valor total de 900.000 euros en ayudas para 2009, se incluyen 247 salas latinoamericanas y 364 asiáticas.

Tabla IV. Resultados de las dos convocatorias del MEDIA INTERNATIONAL

1ª Convocatoria (2008)		2ª Convocatoria (2009)	
€ 1,98 millones	€ 4,96 millones		
33 solicitudes	18 seleccionados	95 solicitudes	38 seleccionados
Nº proyectos seleccionados según temática	Áreas geográficas	Nº proyectos seleccionados según temática	Áreas geográficas
11 - Formación 6 – Promoción y distribución 1 –Apoyo red internacional exhibición	América Latina: países MERCOSUR Asia: Corea,India, Japón Otros: Turquía, Moldavia, Ucrania, Canadá	23 – Formación 10 – Acceso mercado internacional 4 – Distribución 1 – Apoyo red internacional exhibición 2 – Aumentar público potencial	América Latina: MERCOSUR, México, Costa Rica, Colombia, Ecuador y Perú Asia: Japón, Corea, India, Hong Kong, China, Singapur, Malasia Europa: Bosnia, Kosovo, Macedonia, Turquía Oriente Medio: Dubái, Israel, Siria África: Nigeria, Egipto, Argelia, Marruecos y Túnez Otros: Australia, EEUU, Rusia, Canadá, Ucrania y Armenia

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2009a, 2009b, 2008a).

Para la Comisión Europea (2009a), estos resultados son el inicio de la intensificación de los esfuerzos comunitarios para ampliar las posibilidades de los consumidores al atraer obras audiovisuales más diversas a los mercados europeos e internacionales, y al mismo tiempo crear oportunidades empresariales para los profesionales del sector audiovisual europeo y del resto del mundo.

Siguiendo con esta idea de ampliación global, a principios de 2009, se presentó el nuevo programa MEDIA MUNDUS, con un presupuesto de 15 millones de euros (2011-2013), para la cooperación con profesionales audiovisuales de terceros países. Sus objetivos se centran principalmente en mejorar: el intercambio de información entre profesionales europeos y de terceros países; la competitividad y la distribución transna-

cional de las obras europeas; y la circulación y exposición de las obras europeas a nivel mundial, e incrementar la demanda del público en contenido audiovisual culturalmente diverso (Parlamento y Consejo de la UE, 2009). El programa MEDIA MUNDUS se concibe como una iniciativa para incrementar la competitividad del sector audiovisual en el mercado global y contribuir a la implementación de la Convención de la UNESCO sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales. También se apunta la posibilidad de incrementar las opciones del consumidor y la diversidad cultural en los mercados europeos. Hay que tener en cuenta un aspecto mencionado en el estudio preliminar: las obras audiovisuales europeas tienen dificultades en el mercado internacional y consiguen una circulación muy pobre. Por eso el MEDIA MUNDUS puede suponer facilitar la entrada en otros mercados. Esta oportunidad no se ha querido desaprovechar por parte de las instancias comunitarias. Un reflejo de esta trascendencia está en su proceso de aprobación por parte del Consejo y del Parlamento Europeo (2009) que ha sido realmente rápido, quedando aprobado el programa el 21 de octubre de 2009, en menos de un año. Con la aprobación del programa, ahora solo falta ver cuál será la acogida que tendrá el programa entre los profesionales de la industria audiovisual cuando entre en vigor en enero de 2011.

4. Evaluación de la acción comunitaria en el contexto de las ayudas públicas europeas

Para poder evaluar estas nuevas actuaciones comunitarias (MEDIA INTERNATIONAL y MEDIA MUNDUS), es conveniente contextualizar las ayudas asignadas a la acción internacional con respecto al total de ayudas disponibles. Como muestra la tabla V, la financiación accesible en la UE para la industria audiovisual en el periodo 2007 – 2013 es de 790,25 millones de euros. Esto supone que el presupuesto de la Comisión Europea para la política audiovisual y el programa MEDIA es de unos 100 millones anuales. En concreto para el año 2010, es de 102.628.500 millones de euros⁷. A estas cantidades se les puede sumar las destinadas a la cooperación internacional (véase tabla VI) que suponen un total de 35,5 millones de euros para el periodo 2006 – 2013.

⁷ Presupuesto de la UE 2010.

Tabla V. Financiación europea para la industria audiovisual

Programa	Presupuesto	Vigencia temporal
MEDIA	€755 millones	2007 – 2013
MEDIA INTERNACIONAL	€5 millones	2008 – 2010
MEDIA MUNDUS	€ 15 millones	2011 – 2013
i2i Audiovisual	€7,25 millones	2007 – 2010
Fondo de garantía MEDIA	€8 millones	2010 – 2013
TOTAL	€790,25 millones	2007 – 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

Tabla VI. Cooperación internacional para la industria audiovisual

Programa	Presupuesto	Vigencia temporal
EUROMED AUDIOVISUAL II	€15 millones	2006 – 2008
EUROMED AUDIOVISUAL III	€11 millones	2009 – 2012
EU – ACP AUDIOVISUAL	€8 millones	2007 – 2011
MERCOSUR AUDIOVISUAL	€ 1.5 millones	2009 – 2013
TOTAL	€ 35,5 millones	2006 – 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

Estas cifras por si mismas pueden ser difíciles de valorar en un entorno europeo sin otras referencias. Por esta razón, es necesario aportar datos que puedan ayudar a evaluar de si se trata de cantidades relevantes dentro del contexto comunitario. Por un lado, una cifra significativa es el presupuesto anual que tiene el *Centre National de la Cinematographie* (CNC) de Francia, mercado europeo de referencia para el sector audiovisual, que contaba con 540,6 millones de euros para 2009, cantidad que supone más de la mitad del presupuesto comunitario para 27 países y para un periodo de 6 años; por lo que las ayudas francesas ponen de relieve la poca magnitud desde un punto de vista global de apoyo a la industria audiovisual europea. Por otro lado, la cifra de 100 millones de euros anuales para la política de ayudas a la industria audiovisual parece irrisoria teniendo en cuenta las cifras que manejan otros programas, como la parte de recursos del séptimo programa marco destinada al desarrollo de la Sociedad de la Información que se eleva a 1.800 millones de euros anuales. Las cifras de las ayudas al audiovisual muestran una realidad constante en la historia

de la política audiovisual europea: un desequilibrio entre la importancia estratégica que se otorga al audiovisual en los documentos oficiales y los escasos recursos finalmente destinados a financiar este sector, quedando en evidencia que ciertamente el audiovisual no se encuentra entre las prioridades de la agenda estratégica presupuestaria.

Otro elemento a tener en cuenta para evaluar las ayudas públicas al audiovisual son los mecanismos para acceder al préstamo por parte de las pequeñas y medianas empresas audiovisuales europeas. Un instrumento existente es el fondo de garantía “i2i Audiovisual”, que ya fue introducido por el Banco Europeo de Inversiones como complemento de los programas MEDIA Plus y MEDIA – Formación (en marcha desde el 2002). Su objeto es facilitar el acceso de las empresas de producción europeas a la financiación concedida por los bancos y las instituciones financieras, mediante la cofinanciación de una parte del coste de las partidas siguientes: seguros para producciones audiovisuales; garantía de buen fin para la producción de una obra audiovisual; financiación bancaria para la producción de una obra audiovisual. Desde su creación hasta 2009, como muestra la tabla VII, se han financiado 408 proyectos y total de la financiación total destinada (2002 – 2010) ha sido de 17.545.521 euros.

Tabla VII. El fondo de garantía i2i Audiovisual (2002 – 2010)

Año	Cantidad	Nº proyectos
2002	1.001.417	39
2003	2.270.523	55
2004	2.621.720	67
2005	2.993.744	75
2006	1.363.311	72
2007	1.197.906	33
2008	1.393.184	67
2009	1.704.716	50
2010	3.000.000	n.d.
TOTAL	€17.545.521	408

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

En esta misma línea de favorecer el crédito, la Comisión Europea ha decidido crear otro instrumento para la financiación a las pequeñas y medianas empresas audiovisuales: el fondo MEDIA de garantía para la producción (MEDIA Production Guarantee Fund), enmarcado dentro del programa general del programa MEDIA 2007 – 2013. Tras un estudio realizado durante el 2009 para estudiar el papel de los bancos en la financiación cinematográfica, la Comisión abrió la convocatoria 2010/S1-00123 para crear un fondo por un valor de 8 millones de euros para un periodo de cuatro años (2010 – 2013⁸) para garantizar el crédito al sector cinematográfico. Esto supondrá un “nuevo” instrumento de apoyo a la industria audiovisual, especialmente ahora que el acceso al crédito es complicado para todos los sectores económicos. Se trata de una contribución comunitaria que se usará como garantía del préstamo cedido por bancos locales a productores cinematográficos. Sin embargo, hay que señalar que este instrumento no es del todo novedoso, porque ya estaba previsto a mediados de los años 1990, como señalan los investigadores Henning y Alper (2005: 248), porque el Parlamento Europeo ya había dado luz verde a su creación en 1995. Es decir, este mecanismo ve la luz quince años después.

Como complemento a estos sistemas de financiación pública, hay que mencionar un instrumento que está usando la Comisión Europea para favorecer los negocios en el sector cultural, y en consecuencia, en el audiovisual, que son los protocolos de cooperación cultural que se incluyen con los acuerdos de libre comercio que firma la UE con otros países y entidades regionales supranacionales. En la actualidad, ya se han suscritos dos que afectan directamente al sector audiovisual: con el CARIFORUM (2008) y con Corea del Sur (2009).

Tras el repaso a las diferentes ayudas públicas disponibles, se puede afirmar que todas estas cifras son indicativas de un voluntarismo europeo⁹ para mantener la actuación comunitaria en el ámbito audiovisual, pero con capacidad de poco impacto sobre el conjunto del sector audiovisual teniendo en cuenta el escaso volumen de las ayudas. Cierto es que estas ayudas se pueden sumar a las de ámbito estatal en virtud del principio de subsidiaridad, pero en términos globales si el discurso europeo en defensa de la diversidad cultural a nivel global se basa en este volumen de ayudas difícilmente podrá tener impacto. También hay que señalar, como indican De Vinck, Biltereyst y Pauwels (2007:59), que “el enfoque de la UE está demasiado centrado en la oferta, esperando que la demanda llegue automáticamente. Sin embargo, las cosas no son tan simples, y las actuales trasposiciones nacionales de las políticas europeas no suponen automáticamente una oferta culturalmente diversa, ni tampoco el fortalecimiento de la identidad europea con estas acciones”. En esta misma línea, Anna Herold (2004:17) también indica que “la Unión Europea ya admite

⁸ Se destinan 2 millones de euros para la convocatoria de 2010 y los 6 millones restantes en las tres ediciones posteriores.

⁹ Otros autores como Henning y Alpar (2005: 249) califican las actuaciones comunitarias, en concreto el programa MEDIA PLUS de “un gesto de buena intención” pero incapaz de conseguir resultados a gran escala.

que la creación de un mercado común para películas no puede garantizar por si mismo el pluralismo del contenido cultural”, aunque de momento sigue esta misma norma de actuación.

5. Conclusiones

Una vez realizado nuestro análisis de la situación, es momento de presentar las principales conclusiones. Destacaremos tres aspectos centrales de la internacionalización del programa MEDIA: el primero relacionado con el posicionamiento global de la UE; el segundo, sobre el impacto que puede tener la acción MEDIA INTERNATIONAL y el programa MEDIA MUNDUS; y en tercer lugar, el futuro de esta internacionalización en el marco de la estructura de la nueva Comisión Barroso II.

La internacionalización del programa MEDIA es una muestra más del creciente protagonismo de la UE en el ámbito global. Está en consonancia con la voluntad de las instituciones comunitarias de convertir a la UE en un actor relevante en el escenario internacional, en la línea que ya indica el Tratado de Lisboa. Este deseo de liderazgo mundial se une al objetivo de la UE de convertirse en el gran promotor de la Convención UNESCO sobre la Diversidad Cultural. Teniendo en cuenta estos factores, se puede afirmar que las actuaciones comunitarias pasan en estos momentos (mediados de 2010) por una primera fase, en la que el principal objetivo es conseguir el mayor número de países que ratifiquen la Convención y que den apoyo a la posición europea en este ámbito. El programa MEDIA MUNDUS pretende contribuir a esta línea de actuación. El siguiente estadio debería ser una visibilidad de estas actuaciones en la vida del ciudadano, porque por la sola ratificación y agrupación de países en una posición favorable hacia la diversidad cultural no significa que se traduzca inmediatamente en una su presencia real en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos.

La ampliación internacional del programa MEDIA junto con otras acciones de la dimensión exterior se ha convertido en la novedad de la política audiovisual europea en la Comisión Barroso I. A pesar de ser una acción con objetivos culturales, no se dejan de mencionar los comerciales con especial referencia a las zonas emergentes del planeta que se presentan como oportunidad para las empresas europeas. Si evaluamos los recursos destinados al conjunto de programas, se muestra, una vez más, un voluntarismo con poca financiación. Las cifras de la financiación pública europea son demasiado pequeñas para conseguir un impacto a gran escala. Sin desear desmerecerlas, las iniciativas para favorecer el crédito pueden suponer un pequeño paso más en la buena dirección, pero todavía con recursos insuficientes. Otra de las lecturas que se puede hacer del nuevo programa MEDIA MUNDUS es que se expande hacia el ámbito global, cuando internamente las producciones europeas siguen siendo las minoritarias en cuanto a la circulación intraeuropea.

Quizás la estrategia pase por conseguir éxitos fuera para hacerlos valer internamente. Todos son intentos para mejorar una situación de desequilibrio ante la realidad estadística de la UE que todavía pone de relieve un gran predominio de las producciones audiovisuales norteamericanas.

En tercer lugar, es el momento de situar todas estas actuaciones en el marco estratégico de organización de la Comisión Europea. Es decir, habrá que estar atentos a los efectos que puede tener el hecho que la Comisión Barroso II incluya al programa MEDIA dentro de las competencias de Cultura, Multilingüismo y Juventud de la Unión Europea, dirigidas por la comisaria Androulla Vassilou. Este cambio puede tener dos posibles resultados: el primero, una voluntad real de impulsar la diversidad cultural a través del audiovisual dentro de la actuación conjunta de la UE en el ámbito cultural; o, el segundo, en una dirección contraria, diluir su presencia bajo el paraguas de la Educación y Cultura. Como contrapartida, un aspecto interesante a apuntar es el hecho de que el programa MEDIA se encuentre dentro de las competencias de la comisaria Vassillou podría favorecer a que la alfabetización mediática tomara mayor protagonismo en el currículum educativo. Es decir, una educación europea consciente de la importancia de tener acceso al audiovisual europeo diverso y no únicamente del nacional podrían ayudar a cambiar mentalidades y rutinas en pocas décadas.

Como conclusión final y enmarcada desde una perspectiva global de la UE, la internacionalización del programa MEDIA responde más a una estrategia de carácter geopolítico que estrictamente cultural. Esto es, las acciones de la UE en el ámbito global van dirigidas a conseguir crear un grupo de países aliados y de esta manera, posicionar la UE como un actor global frente a los Estados Unidos, bajo una estrategia de discurso cultural pero con el propósito explícito de ampliar mercados, especialmente en las zonas emergentes (América Latina y Asia) para los productos europeos, entre ellos los audiovisuales.

Referencias bibliográficas

Burri-Nenova, M. (2007): "The New Audiovisual Media Services Directive: Television without Frontiers, television without diversity", *Common Market Law Review*, vol. 44, pp.1689 -1725.

Casado, M. A. (2007): "La acción comunitaria para el fomento de la industria audiovisual. El impacto del Programa MEDIA", *Telos*, n.º 70, enero-marzo, versión online.

Comisión Europea (2009a): *El cine europeo se mundializa: 40 proyectos internacionales de cooperación cinematográfica reciben ayudas comunitarias por un importe de 5 millones de euros*, IP/09/1334, 18 de septiembre.

- (2009b): *Results of 2nd call MEDIA INTERNATIONAL Preparatory Action 2009*, septiembre.

- (2009c): *External Dimension of Audiovisual Policy (Staff Working Document)*, SEC (2009) 1033 final, 14/7/2009.
- (2009d): *Proposal for a Decision Of The European Parliament And Of The Council establishing an audiovisual cooperation programme with professionals from third countries MEDIA Mundus COM(2008) 892 final*, 9 de enero.
- (2009e): *Media Mundus. Summary of the Impact Assessment*, SEC (2008) 3097 final, 9/1/09, Bruselas.
- (2009f): *Cinema: EU film support goes global*, IP/09/26, 9 enero.
- (2008a): *EU Film support programme's first global trigger interest in Asia and South America*, IP/08/1273, 27 de agosto.
- (2008b): *Audiovisual Cooperation Programme "MEDIA MUNDUS". Summary of the results of the public consultation*
- (2008c): *Cannes Declaration / Declaration of European Audiovisual Affairs Ministers and of the European Commission member responsible for the Information Society and Media*, Europe Day at the Cannes Festival, 19 de mayo.
- (2008d): *Follow-up Argumentaire On the Cultural Cooperation Protocol in future EU trade Agreements*, 13 de febrero.
- (2007): *Argumentaire On the Cultural Cooperation Protocol in future EU trade Agreements*, mayo.

Consejo de la Unión Europea (2008): *Council Conclusions on the promotion of cultural diversity and intercultural dialogue in the external relations of the Union and its Member States*, 2905th Education, Youth and Culture Council meeting, 20 noviembre.

- (2007): *Draft Council Resolution on a European agenda for culture - Adoption of the Resolution*, 14485/07, 31 de octubre.

Crusafón, C. (2009a): "Mercado vs Cultura: balance de la Comisión Barroso (2004 – 2009)", *Estudos em Comunicação*, nº6, Universidade de Beira Interior, Beira, pp.105 -123. <http://www.labcom.pt/ec/06/>.

- (2009b): "La política audiovisual del MERCOSUR y la influencia del modelo europeo", *Cuadernos de Información / Nº 25 / 2009 – II* (jul. - dic.), Universidad Católica Pontificia de Chile, Santiago de Chile, pp. 93 – 104. http://fcom.altavoz.net/prontus_fcom/site/artic/20091216/imag/FOTO_1220091216152156.pdf.
- (2009c): "El espacio audiovisual euro-latinoamericano: análisis de los programas IBERMEDIA y MEDIA como motores de la integración cinematográfica"; Ponencia en el congreso XI *IBERCOM*, Universidade da Madeira, Madeira.
- (2005): "Los desafíos de la política audiovisual europea en la Europa de los 25", *Actas del III Congreso Panamericano*, CD-Rom, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- (1999): *El espacio audiovisual europeo. Análisis de la industria audiovisual y de las políticas europeas en la década de los 90*, tesis doctoral inédita, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.

De Vinck, S. y Pauwels, C. (2008): "Cultural diversity as the final outcome of EU policymaking in the audiovisual sector: a critical analysis", en Schneider, H. y Van den Bossche P. (eds.): *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective*. Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia, pp. 263-316.

De Vinck, S., Biltreyst, D. & Pauwels, C. (2007): *Our Policies Keep on Reinventing the Past: An Overview of EU Policy-Making in the Audiovisual Domain*, en d'Haenens (L.) & Saeys (F.) (eds.): *Western Broadcast Models. Structure, Conduct and Performance*. Berlin: Mouton de Gruyter, pp. 25-59.

Flew, T. (2007): *Understanding Global Media*. New York: Palgrave.

Frau – Meigs, D. (2008): “The right to Cultural Diversity: UNESCO’s Role in the International Debate on Circulation of Cultural Goods and Services and their Influence on Cultural and Media Policies”, en Fernández Alonso, I. y Moragas, M (eds): *Communication and Cultural Policies in Europe*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 84 – 121.

Formentini, S. e Iapadre, L. (2007): “Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: The Case of Audiovisual Services”. *UNU – CRIS Working Papers, W-2007/4*, United Nations University, pp.1-25.

Galperín, H. (2004): “Beyond Interests, Ideas and Technology: an Institutional Approach to Communication and Information Policy”, *The Information Society*, 20 pp.159 – 168.

Guerrieri, P, Iapadre, L. y Koopmann G. (eds.) (2005): *Cultural Diversity and International Economic Integration. The Global Governance of the Audio-Visual Sector*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.

Henning, V. y Alpar, A. (2005): “Public aid mechanisms in feature film production: the EU MEDIA Plus Programme”, *Media, Culture & Society*, vol. 27 (2), pp. 229 – 250.

Herold, A. (2004): “EU Film Policy: Between Art and Commerce”, *European Diversity and Autonomy Papers EDAP / 3*, pp. 5-21.

Humphreys, P. (2008a): “The Principal Axes of the European Union’s Audiovisual Policy”, en Fernández Alonso, I. & Moragas, M (eds) *Communication and Cultural Policies in Europe*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 151 – 184.

- (2008b): “EU Audiovisual Policy, Cultural Diversity and Future of Public Service Broadcasting”, en Harrison, J. y Wessels, B. *Mediating Europe. New Media and the European Public Sphere*. London: Berghahn Books, cap. 8.

- (2003): “Regulatory policy and national content”, en M. Raboy (ed.) *L’Avenir de la Réglementation de la Radiodiffusion*. Québec: Centre d’études sur les médias – Université Laval, pp. 177-207.

Jakubowicz K. (2007): “Media Governance Structures in Europe”, en DE BENS, E. (ed) *Media between Culture and Commerce*, Changing Media – Changing Europe Series, volume 4. London: Intellect, pp. 197-223.

Kanzler, M. y Lange, A. (2008): *The place of third country film and audiovisual works in European markets*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.

Karipainen, K. (2006): “Media diversity and the politics of criteria. Diversity assessment and technocratisation of European media policy”. *Nordicom Review*, pp. 53-68.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2009): *DECISION N° 1041/2009/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 October 2009 establishing an audiovisual cooperation programme with professionals from third countries (MEDIA Mundus)*, Official Journal of the European Union, L288/10, 4 de noviembre.

- (2007): *DIRECTIVA 2007/65/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva*, Diario Oficial de la Unión Europea, L332/27, 18 de diciembre.

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

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

Terzis, G. (ed.) (2008): *European Media governance. The Brussels Dimension*, Bristol (UK): Intellect.

Websites de referencia:

Política audiovisual de la Unión Europea:

http://ec.europa.eu/avpolicy/index_en.htm.

Programa MEDIA INTERNATIONAL:

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

Programa MEDIA MUNDUS:

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

doxa

comunicación

Revista interdisciplinar
de estudios de comunicación
y ciencias sociales

Ensayos y notas