

# Hacia un espacio audiovisual europeo

MARCELINO OREJA\*

## *LA REVOLUCIÓN AUDIOVISUAL*

UN pensador español del XIX se maravillaba de la fuerza de la prensa escrita que «podía poner la palabra de uno en ojos de muchos». Cuál no sería su sorpresa al comprobar, en el umbral del siglo XXI, el enorme desarrollo alcanzado por los medios de comunicación social, donde los avances logrados durante los últimos años en el ámbito audiovisual han transformado por completo la televisión gracias a nuevas técnicas que le confieren un carácter internacional a la vez que aumentan sus capacidades de difusión.

Esta verdadera revolución, que supone una completa transformación del paisaje mediático en Europa, constituye en sí un elemento de progreso y afecta de manera particular a nuestras sociedades: crea, en primer lugar, nuevas posibilidades de comunicación y por tanto de comprensión mutua entre las naciones. Permite asimismo el desarrollo de las identidades propias de cada pueblo y facilita el contacto entre unas y otras, factor esencial para el fortalecimiento de la identidad cultural europea; estimula la creación audiovisual y ofrece, en fin, a los ciudadanos la posibilidad de elegir entre un mayor número de fuentes de información. Todos estos elementos requieren la creación de un espacio audiovisual europeo, en cuyo marco podamos responder, conjunta y solidariamente, a los tres grandes retos lanzados por la revolución audiovisual: El reto tecnológico, que abarca todos los aspectos técnicos y financieros de la producción y distribución de imágenes; el reto cultural, que plantea el problema del contenido de la programación y el reto político de especial trascendencia para Europa si quiere demostrar que es una potencia con peso en la escena internacional.

## *COOPERACIÓN EUROPEA*

Ningún Estado europeo puede —aisladamente— responder a retos de tales dimensiones; la cooperación europea constituye la clave del éxito.

Permítaseme, sin embargo, una reflexión previa: ¿Cuáles serían las consecuencias para Europa en caso de no realizarse este espacio audiovisual europeo? ¿Qué coste —político y económico— tendría la falta de una respuesta común solidaria a los desafíos que plantea la revolución audiovisual?

\* Madrid, 1935. Doctor en Derecho. Embajador de España. Ministro de Asuntos Exteriores (1976-1980). Senador por designación real (1980-1982). Secretario General del Consejo de Europa desde mayo de 1984.

Pensemos, por ejemplo, en la normativa que ha de regular la televisión de alta definición. Un fracaso europeo supondría nuestra dependencia de un país como Japón que ha desarrollado ya plenamente este tipo de televisión: ello implicaría la obligación para Europa de importar tecnología, equipos, materiales y programas, con su corolario de comportamientos y mentalidades ajenas a nuestro acervo cultural; afectaría de forma negativa a la creatividad de los intelectuales y artistas europeos y nos alejaría de las grandes potencias industriales y culturales.

Esta pérdida de influencia a nivel mundial se agravaría incluso ante la falta de una regulación normativa del espacio audiovisual en nuestro continente, pues implicaría el fraccionamiento de los mercados y de las audiencias y una preponderancia cultural y lingüística de los «grandes» países frente a «los pequeños».

Finalmente la ausencia de un marco jurídico incitaría a la aparición de «paraísos televisivos» —a imagen y semejanza de los paraísos fiscales— con el objetivo de obtener ventajas ante las diferencias normativas o la ausencia de reglas en el ámbito de los medios de comunicación social.

Para hacer frente a estos peligros y arbitrar soluciones apropiadas, los Ministros europeos responsables de las políticas de comunicación se reunieron en Viena a finales de 1986 con objeto de marcar las grandes líneas de lo que debería ser el futuro espacio audiovisual europeo.

Los dos ejes principales por los que debe discurrir la acción de los gobiernos en este campo son la definición de un marco jurídico, administrativo y financiero para evitar que se imponga la ley de la jungla en materia de televisión transfronteriza, y el fomento de la producción de programas europeos.

Una constatación previa: resulta indispensable llevar a cabo esta doble acción en el más amplio marco posible. En este sentido, me parece muy acertada la decisión de la Comunidad de asociar a todos los Estados miembros del Consejo al Año Europeo del Cine y de la Televisión que se celebra en 1988, pues limitar la participación y buscar soluciones en un marco restringido como el comunitario crearía nuevas divisiones y resultaría, cuando menos, paradójico en unos momentos en que los satélites de teledifusión ignoran las fronteras. Por otra parte, la problemática que suscitan los *mass media* no puede ser abordada únicamente desde el punto de vista económico, ya que es difícilmente cuantificable su condición de vehículos de la información, del pensamiento y de la cultura.

Esta doble dimensión, geográfica y pluridisciplinaria, ha legitimado desde hace muchos años la acción del Consejo de Europa en la búsqueda de soluciones europeas a las cuestiones de orden político y jurídico planteadas por el desarrollo de los medios de comunicación.

La base jurídica de la acción del Consejo en materia de medios de comunicación social se halla en el artículo 10 del Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de la persona. Dicho artículo reconoce el derecho a la libertad de expresión y de información, incluyendo este

**CREACIÓN  
DE UN  
ESPACIO  
AUDIOVISUAL  
EUROPEO**

**EL MARCO  
JURÍDICO**

**CONVERGENCIA  
DE LAS POLÍTICAS  
DE INVESTIGACIÓN**

derecho tanto la libertad de opinión como la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin consideración de fronteras. Lo novedoso del Convenio de 1950, ratificado por los 21 Estados miembros del Consejo, es que no se limita a enunciar una lista de derechos, sino que garantiza su cumplimiento efectivo por parte de dichos Estados gracias a un sistema de control jurisdiccional ejercido por dos órganos creados por el propio Convenio —la Comisión y el Tribunal europeo de Derechos Humanos— al que pueden acudir los ciudadanos que se consideren víctimas de una violación por parte de cualquiera de los Estados miembros que haya reconocido el derecho de recurso individual.

En el ánimo de los redactores del Convenio latía la preocupación de garantizar la protección del individuo frente a violaciones de su libertad de información y, por extensión, de su derecho a la información. La libertad de información, así entendida, suponía un freno a la intromisión del Estado, que viene obligado a abstenerse de cualquier tipo de injerencia.

Sin embargo, se fue abriendo camino paulatinamente la necesidad de ir más allá de la mera protección de los derechos garantizados en el Convenio, por medio de una efectiva promoción del goce y disfrute de las libertades a través de la promulgación de normas positivas.

En 1982, al tiempo que la UNESCO debatía el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptaba la Declaración sobre la libertad de expresión y de información, documento en que se reafirman la independencia y pluralismo de los medios de comunicación social y la libre circulación internacional de informaciones e ideas, como elementos de base en el marco de una sociedad democrática.

Esta Declaración, cuya importancia política es innegable, requería ser completada por acciones positivas concretas. En una palabra, la cuestión que se plantea es la de saber si los gobiernos europeos están dispuestos a emprender juntos la aventura de la televisión transfronteriza. Se trata de elegir entre la mediocridad en el caos o la calidad dentro de un marco de reglas comunes que garanticen y desarrollen los principios —fundamentales en nuestras sociedades democráticas— de libertad de expresión e información. Esta última opción es la única que permitirá la creación de un verdadero espacio audiovisual europeo.

Urge por tanto concertar nuestras políticas de comunicación: en caso contrario, la respuesta política correrá el riesgo de quedarse a la zaga de la evolución tecnológica. Es, en efecto, en este ámbito donde se han producido en los últimos años los mayores avances y donde se plantean más interrogantes: ¿Quién poseerá el dominio técnico de los cohetes de lanzamiento y de los satélites? ¿Lograremos fijar normas técnicas comunes para todos los países europeos y muy especialmente en materia de televisión de alta definición? ¿Superaremos nuestro retraso respecto a nuestros competidores en lo que se refiere a la distribución por cable?

Para poder dar una respuesta eficaz y decidida es imprescindible la convergencia de las políticas de investigación. El presupes-

to que en 1988 dedican los 21 Estados miembros del Consejo de Europa a la investigación es muy superior al de los Estados Unidos o Japón. Y sin embargo, su impacto es mucho menor, pues al no existir una coordinación entre sus trabajos e investigaciones se produce, con demasiada frecuencia, un derroche inútil de medios y de energía. Cuando ha existido una cooperación y una coordinación entre los países europeos —pensemos en la Agencia Espacial Europea, el Airbus o el programa Esprit— los éxitos han sido considerables.

Cuando, por el contrario, los europeos no hemos sido capaces de ponernos de acuerdo, hemos debido soportar las consecuencias de experiencias desdichadas —pienso, por ejemplo, en los dos sistemas PAL y SECAM de televisión en color.

Hace sólo unos años el freno decisivo al desarrollo de nuevos medios de comunicación y transmisión era de orden financiero. El coste de lanzamiento y explotación de los sistemas y servicios de televisión por satélite —el presupuesto para lanzar un satélite y su mantenimiento en órbita durante cuatro años suponen unos 300.000 millones de pesetas, a los que hay que añadir otros 10.000 millones anuales en programación— suponía un peso enorme para las economías europeas, convalecientes todavía de un largo proceso de crisis económica y social.

Ante lo abultado de estas cifras habría que preguntarse si Europa debía concentrar parte de su potencial económico en el desarrollo tecnológico de la comunicación. La reflexión es necesaria; pero, a mi juicio, la respuesta no admite dudas, pues Europa no puede repetir las experiencias de su pasado inmediato cuando perdió la batalla de la electrónica y de la informática frente a sus competidores de ambos lados del Pacífico.

Y por si el análisis político no fuera suficiente, la carrera tecnológica de la comunicación no deja ningún resquicio a la duda. La televisión vía satélite de telecomunicaciones es ya una realidad, con el consiguiente desarrollo de las televisiones privadas. Por ello, los gobiernos están obligados a definir un nuevo marco reglamentario en que coexistan armoniosamente televisiones públicas y privadas y establezca las reglas del juego; y no sólo entre los Estados europeos, sino también en el interior de cada uno de ellos.

Esta necesidad fue apreciada positivamente por la mencionada Conferencia de Ministros de Viena que, como recoge su Declaración final, decidió «conceder prioridad máxima a la elaboración, en el marco del Consejo de Europa, de instrumentos jurídicos coercitivos que abarquen los aspectos esenciales de la radiodifusión transfronteriza». Esta decisión supone rebasar el ámbito —demasiado general y desprovisto de sanciones jurídicas— de la Recomendación para proceder a la elaboración de un instrumento jurídico vinculante, el Convenio europeo de Televisión Transfronteriza, cuyo texto se está ultimando y que espero quede abierto a la firma de los 21 Estados miembros en el curso de 1988.

El Convenio establece el marco jurídico para la circulación transfronteriza de programas de televisión. Si bien no abarca todos los aspectos de las actividades de teledifusión, establece un conjun-

## **RESPUESTAS AL DESARROLLO TECNOLÓGICO**

### **EL CONVENIO EUROPEO DE TELEVISIÓN TRANSFRONTERIZA**

to de reglas comunes en lo que la Conferencia ministerial definió como «aspectos esenciales de la radiodifusión transfronteriza».

Como principio general, el Convenio reconoce la libertad de recepción y la no restricción en la retransmisión de programas que cumplan con las reglas establecidas en el mismo. Ello supone en la práctica la imposibilidad —para un Estado-parte al Convenio— de restringir la programación de emisiones conformes a éste, o la prohibición de invocar disposiciones del derecho interno para impedir la retransmisión de programas que cumplan con los requisitos establecidos por el Convenio. Este texto recoge y protege también ciertos derechos del telespectador, al establecer reglas referentes a la programación —en materias como la pornografía, la violencia, el racismo o la protección de los jóvenes—; adopta además el principio de transparencia —que constituye el elemento esencial para el ejercicio del derecho de información— respecto a las responsabilidades y el estatuto jurídico del radio-difusor, y reconoce un derecho de réplica de alcance transfronterizo.

El Convenio adopta también medidas cautelares para garantizar la independencia de los servicios informativos y programas de actualidad frente a la publicidad televisiva y a los patrocinadores de programas.

A tenor de este instrumento jurídico, los programas de televisión transfronteriza deberán incluir una proporción razonable de programas europeos. La publicidad en las emisiones que atraviesen las fronteras deberá conjugar los intereses del espectador y la independencia del radiodifusor, y adecuarse a un cierto número de reglas que definen su forma y presentación, las modalidades de su inserción y su duración máxima. Asimismo, el Convenio regula la publicidad de determinados productos como el tabaco, las bebidas alcohólicas o los medicamentos. Por último, el Convenio regula la actividad de patrocinio de programas.

### **LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CONVENIO**

La aplicación práctica del citado Convenio se materializa en tres planos distintos: la mayoría de los problemas que surjan serán resueltos a través de la mutua asistencia y cooperación entre las Partes; el segundo escalón lo constituye un Comité permanente compuesto por representantes de las Partes y cuya misión consistirá en resolver las posibles lagunas e insuficiencias, prevenir conflictos y tomar iniciativas en nuevas áreas a fin de asegurar el funcionamiento armónico del espacio audiovisual europeo. Un tercer nivel viene constituido por el arbitraje, en aquellos casos en los que no pueda obtenerse un acuerdo amistoso entre las Partes. Dicho arbitraje vincula jurídicamente a las Partes que a él se someten.

Pero el futuro de la televisión en Europa no es simplemente una cuestión de tecnología o de finanzas, ni se resuelve únicamente a través del establecimiento de un marco jurídico adecuado. Se trata también —y quizás sobre todo— de una cuestión de programas.

### **EL CONTENIDO DE LA PROGRAMACIÓN**

Así lo entendieron también los participantes en el Simposio sobre la identidad cultural europea celebrado en enero de 1988 en París, al llamar la atención respecto a la urgente necesidad de des-

arrollar una producción televisiva europea propia y de calidad. 1988 es, por otra parte, el Año Europeo del Cine y de la Televisión, cuyo principal objetivo es la toma en conciencia de la necesidad de una producción europea autónoma, capaz de resistir a la competencia americana, suprimiendo las fronteras existentes, entre cine y televisión, en los diversos países europeos.

La creación audiovisual propia y de calidad es por tanto uno de los grandes desafíos para los europeos, desafío que afecta directamente a la salvaguarda de nuestro patrimonio cultural. Creo que uno de los mayores logros de Europa, del que podemos sentirnos legítimamente orgullosos sus ciudadanos, ha sido el haber logrado forjar, en el curso de los siglos, toda una serie de valores que, compartidos por todos sus pueblos, forman el humanismo europeo, una identidad común en que se funden las diversas culturas.

Si queremos preservar esta comunidad de valores sobre la que se asientan los principios de libertad y solidaridad, la dignidad de la persona humana, la democracia y la justicia social, debemos prestar toda nuestra atención al reto cultural de la teledifusión. ¿Es posible no reaccionar ante la invasión de nuestras pantallas por programas fabricados fuera de Europa —los «Dallas», «Dynasty» o «Falcon Crest»— que si bien son de una gran calidad desde el punto de vista profesional, traducen modos de vida y de pensar, tradiciones y valores ajenos a los nuestros? Las estimaciones actuales cifran las necesidades en materia de los programas de ficción en 500.000 horas anuales, a partir del próximo decenio. En nuestros días, Europa occidental no produce anualmente más que 1.500 horas. Si tenemos en cuenta que sólo los Estados Unidos exportan más de 200.000 horas de telefilmes por año, es forzoso constatar la influencia de la cultura americana en los telespectadores de nuestro continente.

Si a esto añadimos que la televisión se ha convertido —en opinión de intelectuales y sociólogos— en un instrumento esencial para la educación y la formación, a través de la cual se desarrollan los gustos, se depuran las ideas y se forma la personalidad de los ciudadanos, la conclusión que se desprende es la urgente necesidad de que nosotros, europeos, promovamos y distribuyamos una producción audiovisual que refleje nuestra identidad cultural.

Para ello es fundamental que en el espacio audiovisual europeo se eliminen los obstáculos fiscales y cargas financieras que pesan sobre las coproducciones, las cuales constituyen la fórmula más adecuada para garantizar un auténtico pluralismo respetuoso de la diversidad cultural. En segundo lugar, urge estimular las inversiones —especialmente del sector privado— en la producción audiovisual; por último, es conveniente promover la difusión en el plano europeo de las diversas culturas que conviven dentro de un mismo Estado.

La creación de un espacio audiovisual europeo, la coordinación de nuestros programas de investigación y la defensa de nuestra identidad cultural son tareas que exigen firmeza en los principios y convicción en la acción. Sólo actuando juntos daremos adecuada respuesta a los desafíos lanzados por la nueva situación audiovisual europea, y sólo de esta forma contribuiremos a que nuestro viejo continente no llegue tarde a la cita con su futuro.

**RETO  
CULTURAL DE  
LA  
TELEDIFUSIÓN**