

REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 76.

**Seguridad humana: conceptos,  
experiencias y propuestas.**

La Unión Europea y la "excepción cultural"  
Facundo Solanas

# La Unión Europea y la “excepción cultural”

Un análisis de la política audiovisual visto desde  
*la Advocacy Coalition Framework*

Facundo Solanas\*

## RESUMEN

A partir del marco teórico proporcionado por algunos enfoques situados dentro del análisis cognitivo de políticas públicas, como el de la *Advocacy Coalition Framework*, el artículo aborda la política audiovisual como estudio de caso de la construcción de una política pública europea que ha logrado confrontar exitosamente con las tendencias globalizadoras. Circunscribiendo el mismo al caso de Francia, parte de la base de que la política audiovisual europea ha sido una política nacional que ha logrado europeizarse a través de los recursos movilizados por una “coalición de causa” favorable a esa política.

*Palabras clave: Unión Europea, política cultural, audiovisuales, Francia, globalización, integración regional*

Si en la última década antes del fin del milenio, el omnipresente neologismo de globalización parecía haber subsumido las posibilidades de los distintos estados de implementar políticas culturales autónomas, hoy en día, el escenario mundial parece

\*Licenciado en Ciencia Política, docente y doctorando de la Universidad de Buenos Aires y de la Université de Paris 3 - Sorbonne Nouvelle.  
fsolanas@yahoo.com

*Este artículo recoge muchos de los elementos de análisis de la mémoire (tesina) de DEA (Máster) en Gobierno y Sociología de la Acción Pública de la Université de Paris 1 - Panthéon Sorbonne, defendida en diciembre de 2003 y citada en la bibliografía*

estar cambiando de dirección. Si bien no escapa a esa lógica, al menos en el terreno de las políticas culturales, parece que se han podido encontrar respuestas efectivas como para no quedar diluidos en ese globalismo<sup>1</sup> uniformizante y fragmentador. En el marco de la UNESCO, esto ha quedado demostrado con la aprobación de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Allí, de los 191 países miembros del organismo 148 votaron a favor y sólo 2 en contra (Estados Unidos e Israel). A partir de la ratificación de este instrumento jurídico internacional (por al menos 30 países), la convención entrará en vigor. Esto implicará que cada Estado contará con la posibilidad de implementar políticas de fomento y/o protección a sus industrias y productos culturales.

Si en la actualidad se ha llegado a las instancias descritas, ello ha sido posible por diversos motivos, entre los que cabe resaltar el movimiento de actores que comenzó cuando la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) decidió regular el espacio audiovisual y comenzó a discutir la directiva “Televisión Sin Fronteras” (TSF), que incluía un porcentaje mínimo de difusión para obras europeas. Esta política regional después daría lugar a la “excepción cultural”, la cual, básicamente, ha implicado la defensa de la industria europea del sector a finales de 1993. En ese momento, concluidos los acuerdos de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (más conocida por sus siglas en inglés: GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*), se hizo frente a la amenaza de la producción americana que (como en la actualidad) dominaba prácticamente el 80% de las pantallas mundiales de cine y televisión<sup>2</sup>.

La magnitud del fenómeno de las industrias audiovisuales (principalmente, la televisiva), así como sus implicaciones sobre las identidades culturales, cobra la debida importancia cuando se considera que la imagen audiovisual constituye el principal difusor de las diversas manifestaciones culturales propias de cada pueblo en estado vivo, así como los rasgos particulares de las personas que lo constituyen (con sus valores, estéticas, formas de interacción, entre otras cosas). Una década atrás, destacados autores internacionales hablaban de la sustitución del “homo sapiens” por el “homo videns”. Es decir, del saber hemos pasado al ver, de la conceptualización a la representación (Sartori, 1998), hecho que ilustra la importancia que la cultura audiovisual ha adquirido en las sociedades contemporáneas. Este fenómeno tiende a potenciarse con gran magnitud a la luz de las llamadas Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC). Como sostiene Joëlle Farchy, el audiovisual “constituye el punto de confluencia de tres mundos: el de los contenidos (sonido, imagen y texto producidos por las industrias culturales tradicionales –libro, disco y cine–), el mundo de los materiales (informática y electrónica de gran público), el mundo de los tubos de difusión de la información, el de las telecomunicaciones e Internet” (Farchy, 1999: 240).

En este artículo nos proponemos abordar la política audiovisual como estudio de caso de la construcción de una política pública europea que ha logrado confrontar exi-

tosamente con las tendencias globalizadoras, para lo cual nos circunscribiremos al caso de Francia. Para ello, partimos de la base de que la política audiovisual europea ha sido una política nacional que ha logrado europeizarse a través de los recursos movilizados por una “coalición de causa” favorable a esa política. Por “europeización” de una política entendemos no sólo el diseño del desarrollo de políticas transferidas a la responsabilidad de la Unión y de mecanismos intergubernamentales de toma de decisiones, sino de la articulación más estrecha entre políticas nacionales (o locales) con orientaciones y normas adaptadas a la escala europea (Gaudin, 2004: 81).

## EL ENFOQUE DE LA *ADVOCACY* *COALITION FRAMEWORK*

Retomando ciertos análisis desarrollados especialmente por Paul Sabatier sobre la *Advocacy Coalition Framework* (ACF), mostraremos la manera en que la política pública europea en cuestión, constituida por sistemas de acción específicos, va a ser transformada por el conjunto de actores que componen una “coalición de causa” (Sabatier, 1991 y 1998).

En muchas ocasiones, las teorías de la integración europea, tales como la escuela intergubernamentalista y la neofuncionalista (resultado de las relaciones internacionales), no son suficientes para dar cuenta de fenómenos de interacciones complejos que caracterizan la construcción de ciertas políticas públicas en la Unión Europea. En consecuencia, es válido recurrir a otros enfoques –el análisis de políticas públicas o el análisis en términos de la ACF– que permitan abordarlos. A tal fin, en este apartado evocaremos, a modo de síntesis, ciertos elementos centrales del esquema de análisis de Sabatier que aplicaremos a nuestro estudio de caso. Según el autor, el concepto de “*advocacy coalition*” lo constituyen los actores provenientes de una variedad de instituciones públicas y privadas que comparten un conjunto de creencias básicas (metas políticas y otras percepciones) y que buscan manipular las reglas, los presupuestos y al personal de las instituciones gubernamentales a fin de alcanzar esas metas a tiempo (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993: 5).

En líneas generales, en el sistema de creencias de las elites, la ACF implica distintos elementos cognitivos importantes. Sabatier distingue tres niveles: el núcleo central (*deep core*), compuesto de creencias muy generales que se aplican a la mayor parte de las políticas públicas; un núcleo propio de una política (*policy core*), que comprende percepciones y creencias normativas cruciales que se aplican a un sector de la política pública; y aspectos secundarios (*secondary aspects*), que se aplican a las partes especifi-

cas de ese sector de política pública. El argumento general consiste en que las creencias más amplias son más difíciles de modificar que las creencias más restringidas. En segundo lugar, las creencias preexistentes condicionan fuertemente nuestras percepciones, entonces, los actores tienen una tendencia a “eliminar” la información inconsistente con las creencias preexistentes. Esto implica que los actores de diferentes coaliciones pueden interpretar una misma realidad de manera muy diferente y, de esta forma, incrementar su desacuerdo con respecto a sus adversarios (Sabatier y Schlager, 2000).

En el esquema de la ACF, “la toma de decisiones en materia de política pública puede comprenderse mejor como una competencia entre coaliciones de causa. Cada una se encuentra constituida por actores provenientes de una multitud de instituciones (líderes de grupos de interés, instituciones administrativas del Estado, legisladores, investigadores, periodistas) que comparten un sistema de creencias ligados a la acción pública y que se comprometen en un esfuerzo de concertación con el fin de traducir los elementos de sus sistemas de creencias en una política pública” (Sabatier y Schlager, 2000: 227).

Otro elemento importante del esquema analítico en cuestión es el papel que desempeña el *policy broker* o intermediario de política pública. Puede tratarse de un individuo o de un grupo que puede pasar de una a otra coalición conservando una posición neutral, o bien favorecer prudentemente a alguna de ellas.

Teniendo en cuenta que la implementación constituye el cumplimiento de una decisión política básica y que ella debe pasar por diferentes etapas (Sabatier y Mazmanian, 1993), limitaremos nuestro análisis de la implementación de la política audiovisual a la identificación de ciertos factores “no normativos” que condicionan la posibilidad de llegar a los objetivos buscados. Entre estos factores, consideraremos especialmente el apoyo del público, las actitudes y recursos de los grupos de ciudadanos y el apoyo de las autoridades.

## ¿QUÉ IMPLICA LA POLÍTICA AUDIOVISUAL EUROPEA Y LA “EXCEPCIÓN CULTURAL”?

Dos pilares fundamentales constituirán la política audiovisual europea: la directiva “Televisión Sin Fronteras” (directiva TSF), sobre la cual focalizaremos nuestro estudio, y el Programa MEDIA (Mesures pour Encourager le Développement de l’Industrie Audiovisuelle).

La directiva TSF fue adoptada en el año 1989 (Dir. 89/552/CEE del Consejo, 03.10.1989) y entró en vigor en enero de 1992<sup>3</sup>. Actualmente, se encuentra sometida a un proceso de revisión, en virtud del abanico de posibilidades abierto a partir del proceso de desarrollo de las nuevas tecnologías digitales. Si bien, en principio, la directiva

había sido concebida para regular la publicidad, la protección de los menores, y el derecho a réplica, entre otras cosas (además de garantizar la libre circulación de los programas de televisión europeos), contendría las llamadas “cuotas de pantalla” para la difusión de las obras audiovisuales europeas. Esto último, así como la posibilidad de constreñir o no a las cadenas de televisión de la Unión a respetarlas, configuraría el núcleo central y “problemático” de esta política.

En el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay (la última) del GATT (hoy Organización Mundial de Comercio [OMC]), que implicaba la mayor liberalización comercial de bienes y servicios de la historia, la ausencia de compromisos de liberalización sobre un número restringido de sectores de la cultura<sup>4</sup> se tradujo por la “excepción cultural”. Liberalizar el sector hubiese tenido como consecuencia la abolición de todos los sistemas de cuotas en vigor, lo cual implicaba una marginalización mucho mayor de los productos audiovisuales europeos, así como la generalización de los sistemas de subsidios y ayudas nacionales o comunitarios a las empresas extranjeras. De manera extrema, esto podría haber permitido que las *majors* de Hollywood se beneficiasen de los subsidios para el cine europeo.

Obviamente, la ausencia de liberalización tuvo sus costos. Como subrayó el comisario europeo a cargo de las negociaciones del GATT en aquel momento, el británico Leon Brittan: “Hubiese podido obtener ventajas en las concesiones americanas en los servicios financieros y el acceso a los mercados, si la prioridad no se le hubiese dado a los temas agrícola y audiovisual” (Libération, 17.12.1993). Como veremos en el esquema de la ACF, Brittan desempeñó el papel de intermediario de política pública en las negociaciones con el representante americano.

Por otra parte, el citado Programa MEDIA (sobre el cual no nos detendremos dado que merecería un estudio aparte), acompañado por otras iniciativas, complementa la directiva al desarrollar el cine europeo y la cooperación con terceros países. En alguna medida, su desarrollo constituye una “compensación” a la supresión de la obligatoriedad de las cuotas concernientes a la difusión de obras europeas sobre los diferentes canales de televisión (Hermans, 1997: 378).

## LA POLÍTICA AUDIOVISUAL VISTA DESDE LA *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*

Retomando el análisis en términos de la ACF, partimos de la base de que dos tipos ideales de coaliciones de causa polarizan el espectro audiovisual. En el ámbito de sus núcleos centrales, ambas cuentan con sistemas de creencias generales opuestos que tienden a marcar las distintas políticas públicas europeas. Por un lado, hay una coalición donde el

sistema de creencias se apoya sobre el libre mercado y la libre circulación de mercaderías y servicios; por el otro, una coalición de tradición más regulacionista que, por ejemplo, ha logrado imponer el principio de subsidiariedad en el ámbito comunitario.

En el ámbito del núcleo propio de la política audiovisual europea, el primer tipo de coalición favorecía a desregular la circulación de los productos audiovisuales. Por lo tanto, se oponía a cualquier tipo de ayudas, incentivos o sistemas de subsidios para las producciones locales. No se hacía distinción entre las obras audiovisuales y los demás productos comerciales, razón por la cual se consideraba innecesaria y perturbadora la intervención del Estado en este aspecto.

Considerando las particularidades de nuestro caso y sin intentar forzar los conceptos, sería más apropiado hablar de un conjunto muy heterogéneo de actores que potencialmente podrían confluír en la coalición (tal como ha sucedido en determinadas ocasiones). Entre estos actores, incluimos a diferentes gobiernos de los Estados Miembros de la CEE (en el momento de discutirse la directiva TSF, principalmente al Reino Unido y a Luxemburgo); a buena parte de los radiodifusores privados (particularmente los de televisión); a los distribuidores de productos audiovisuales; al propio Gobierno norteamericano, y a la principal cara visible: la *Motion Picture Association of America* (MPAA), que agrupa a las *majors* americanas. Hecha la salvedad y teniendo presente los momentos de confluencia de estos diversos actores, llamaremos “coalición-desreguladora” a esta totalidad heterogénea de actores, contraria a las políticas audiovisuales de fomento a las industrias locales y, especialmente, a los sistemas de cuotas de difusión.

En el polo opuesto, podemos distinguir, en primer lugar, a los actores no gubernamentales –las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) francesas y las ONG europeas–, y en segundo lugar, a los actores gubernamentales que también podemos dividir entre los franceses y europeos. Entre los no gubernamentales (considerando la imposibilidad de reproducir aquí el extenso listado de ONG francesas que formaron –o forman– parte de esta coalición<sup>5</sup>), distinguiremos, especialmente, por su alto grado de compromiso activo y su gran protagonismo a la *Société Civile des Auteurs, Réalisateur, Producteurs* (ARP)<sup>6</sup> y la *Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques* (SACD)<sup>7</sup>. Ambas asociaciones nuclean una gran cantidad de personalidades del quehacer cultural y han actuado muy efectivamente a la hora de movilizar esos recursos.

Asimismo, en el ámbito europeo ocurre algo similar, aunque sin duda la ONG más activa e importante ha sido la *Fédération Européenne des Réalisateur de l’Audiovisuel* (FERA)<sup>8</sup>, seguida por Eurocinéma. Estas asociaciones en diferentes oportunidades han hecho *lobbying* ante el Gobierno francés, el Parlamento Europeo (aliado estratégico de Francia) y, especialmente, ante la Comisión de Comunicación, Educación, Cultura y Juventud y la misma Comisión Europea.

Por su parte, entre los actores gubernamentales, cabe distinguir a los diferentes gobiernos franceses que, pese a haber atravesado por las distintas formas de cohabitación políti-

ca en las últimas décadas, siempre han logrado obtener una histórica unanimidad con respecto a la defensa de la industria audiovisual, lo cual ha llevado a hablar de la existencia de una “coalición dominante” en Francia, que defiende activamente los intereses del sector. Curiosamente, en el ámbito de las creencias del núcleo central, dentro de esta coalición existen numerosos referentes políticos favorables al libre mercado y a la libre circulación de las mercancías y ciertos servicios. Es decir, que en el esquema de la ACF, si bien el sistema de creencias de los actores gubernamentales franceses que conforma la coalición difiere en cuanto al núcleo central, existe un consenso lo suficientemente amplio en cuanto al núcleo de la política audiovisual y de los aspectos secundarios –como la directiva TSF y el programa MEDIA–, para sobrepasar el clivaje derecha-izquierda representado por los distintos partidos políticos, cuando se trata de considerar los “productos culturales como diferentes de los otros” y susceptibles de escapar de las reglas del mercado. En contexto, estos aspectos secundarios constituyen estrategias dentro del subsistema político (*subsystem community*) para hacer frente a los principios de la coalición-desreguladora.

Entre los actores gubernamentales europeos, la Comisión Europea es el actor con mayor protagonismo. Dentro de ella, el comisario encargado del comercio es quien tiene el papel principal y el que ha focalizado las mayores presiones, a pesar de que el dossier de la política audiovisual está a cargo del comisario de Educación, Formación, Cultura y Multilingüismo. Asimismo, además de que es en el ámbito del comercio mundial donde se decide el destino de las políticas culturales globales, como dice un alto funcionario francés que también trabajó en la Comisión Europea: “en el caso de Alemania, el ministro de Cultura, se reúne con el comisario de Cultura, pero no decide sobre la política cultural de su país, porque allí son los *länder* los que deciden esta política de manera autónoma. En consecuencia, para uno de los países más poderosos de la Unión Europea, el comisario de Cultura no es un interlocutor válido” (Entrevista, París 04.06.2003).

Considerando que en el núcleo de la política audiovisual existe un pleno consenso en Francia respecto a las ONG y a la clase política y teniendo en cuenta el activo papel de estos actores en el plano europeo y mundial, en adelante, para referirnos a esta coalición de causa hablaremos de “coalición motorizada por Francia”.

## LA EMERGENCIA DE LA POLÍTICA AUDIOVISUAL EN LA AGENDA INSTITUCIONAL EUROPEA

En los años ochenta, determinadas condiciones de naturaleza jurídica y técnica requerían con cierta premura la armonización de las normas europeas del audiovisual. Esto era la consecuencia simultánea de la decisión política de terminar con el mono-

polio de los canales de televisión pública europeos en los años setenta y, por otro lado, consecuencia de las perspectivas abiertas por la invención de la televisión de alta definición. Además, desde los años sesenta ya existían fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre la falta de legislación comunitaria específica sobre la cuestión audiovisual. A partir del año 1982, cuando se presenta el informe Hahn del Parlamento Europeo seguido de una resolución, comienza a introducirse el tema de la política audiovisual en la “agenda institucional” europea (Cobb y Elder, 1990).

En aquel entonces, y frente al creciente auge de la producción audiovisual americana en las pantallas mundiales (que ocupan más del 80% del tiempo de difusión con la consecuente globalización de esa cultura), en Francia, durante el primer Gobierno de François Mitterrand, se impulsó el establecimiento de un porcentaje mayoritario del tiempo de difusión en televisión para obras audiovisuales locales. Sin duda, esta medida sería el principal antecedente de una larga lucha que continúa en la actualidad acerca de la posibilidad de salvaguardar espacios de difusión para la producción cultural propia. A partir de ese momento, el problema de la falta de política audiovisual europea fue objeto de controversias y pujas de poder a fin de definir sus contenidos. Para unos, el tema era armonizar técnica y jurídicamente la legislación europea, para otros, garantizar la libre circulación de los productos audiovisuales y de la publicidad, mientras que otros sectores (como el Gobierno francés) se inclinaban por fomentar una industria audiovisual fuerte.

Desde su inscripción en la agenda hasta su concreción en la directiva TSF, las dos coaliciones se han enfrentado, redefinido y reconfigurado en distintas oportunidades y en diferentes escenarios. El año 1989, momento en que se obtuvo la primera directiva, fue el más virulento de este enfrentamiento durante la década de los ochenta. Tuvo como principales escenarios institucionales a la Comisión y al Parlamento europeos, en donde las posturas acerca de la posibilidad de obligar –o no– a los medios audiovisuales a difundir un porcentaje mayoritario de obras europeas monopolizó el debate hasta el extremo de bloquear institucionalmente la decisión y dilatarla por unos meses.

Ambas coaliciones marcaban presencia haciendo sentir fuertes presiones sobre la clase política europea. Los actores incluidos dentro de la coalición-desreguladora emprendían diversas acciones de confrontación directa, como el Gobierno de Estados Unidos que expresaba su clara oposición a través de representantes en distintas instancias internacionales. Esta coalición también abarcaba a los gobiernos del Reino Unido, Luxemburgo, Alemania y Dinamarca. Este último país se incluía porque pretendía preservar su soberanía en materia cultural, mientras que Alemania lo hacía debido a que, dada su organización federal, el audiovisual constituye una competencia exclusiva de los *länder*.

Por otra parte, la coalición liderada por Francia organizaba grandes, originales y vistosas movilizaciones que enarbolaban como bandera la defensa de su cultura y su economía.

## LA CONFIGURACIÓN DE LA DIRECTIVA TSF

La definición de la directiva constituiría el terreno político de confrontación de las coaliciones prácticamente irreconciliables. Ello provocó un bloqueo institucional del proyecto que llevó al entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, a emprender arduas negociaciones bilaterales con cada delegación nacional, con vistas a lograr una fórmula de compromiso sobre las cuotas que permitiera destrabar la iniciativa. En el marco del Congreso Europeo del Audiovisual, a principios de octubre de 1989, Delors pronunció un discurso (retomando los argumentos sostenidos por el ministro de Cultura francés, Jack Lang, del año 1981) en donde definía el sistema de creencias generales de la política audiovisual (*policy core*), que procedemos a sintetizar en dos frases claves:

1. “La cultura no es una mercancía como las otras”, frase que sería luego traída a colación en los futuros debates y constituiría el núcleo de la “construcción simbólica” (Edelman, 1991) de la “excepción cultural”.
2. “A nuestros amigos americanos querría hacerles una simple pregunta: ¿Tenemos nosotros el derecho de existir?” (Discurso de apertura, París, 02-10-1989).

De esta manera, el principal “enemigo” que tenían enfrente quedaba claramente identificado. En tal sentido, lo que se estaba definiendo a partir de la directiva –“aspecto secundario” dentro del subsistema político– era el peso específico de las dos coaliciones y el sistema de creencias del núcleo propio de la política audiovisual, que se terminaría imponiendo.

En el momento de decidirse la directiva, se logró un acuerdo con el Reino Unido y Alemania, por una limitación de su artículo 4. El compromiso conseguido no imponía la obligación de respetar las cuotas, tal como pretendía la coalición liderada por Francia, aunque propiciaba que los Estados Miembros, “cada vez que ello sea posible”, reservasen “una proporción mayoritaria del tiempo de difusión” para las películas, series y documentales europeos. Sólo Bélgica y Dinamarca votaron contra la directiva por motivos opuestos.

## LA BATALLA DEL GATT

Las asociaciones, sindicatos, profesionales y artistas del audiovisual en general y, sobre todo, el Gobierno francés, quienes durante los años ochenta se habían movilizado para obtener la directiva, volverían a hacerlo para conservar esa política. Como señalan Muller y Surel, “los problemas son resueltos por los propios actores sociales, a través

de la implementación de sus estrategias, el tratamiento de sus conflictos y, sobre todo, a través del proceso de aprendizaje que marca todo proceso de acción pública” (Muller y Surel, 1998: 31).

Sin duda, el enfrentamiento más duro ha sido el de las dos coaliciones de causa durante las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1993) del GATT, caracterizada por extender los principios de liberalización al conjunto del comercio de servicios, comprendido el audiovisual. Allí tuvo lugar, por un lado, el núcleo propio de la política sostenido por Francia y sus aliados, según el cual las obras audiovisuales no son asimilables a simples mercancías, a partir de lo que surgiría la noción de excepción cultural; y por el otro, la coalición-desreguladora representada por la concepción americana, para quien el audiovisual forma parte de la industria del entretenimiento (*entertainment*), por lo que buscaban obtener la liberalización total del sector y garantías de previsibilidad del mercado.

Una vez más, en el interior de la CEE, las posiciones se dividieron entre quienes sostenían que no debían tomarse compromisos en materia de servicios audiovisuales y quienes defendían el concepto de “excepción”, como Francia, y aquellos que, como Alemania, el Reino Unido, Holanda y Luxemburgo, se inclinaban por reconocer la “especificidad” del audiovisual, lo que implicaba una liberalización progresiva del sector. Esto impulsó grandes movilizaciones de la coalición de causa, que lograron que el Parlamento Europeo, que se había manifestado por la especificidad, diera marcha atrás con su posición, volcándose a favor de la excepción.

Sin embargo, los principales blancos de las presiones fueron la Comisión Europea y, en particular, el comisario europeo Brittan, ex ministro británico del Gobierno conservador de Margaret Thatcher, que era el encargado de las negociaciones bilaterales con el representante norteamericano Mickey Kantor. A la manera del intermediario de política pública, Brittan, que demostró cierta neutralidad sobre la cuestión audiovisual, había negociado en un principio la liberalización del sector. Sin embargo, después, también se vio forzado a retroceder sobre sus pasos, lo que provocó que al igual que sobre la cuestión agrícola (uno de los temas más conflictivos), las negociaciones se prolongaran hasta el final de la Ronda Uruguay. A diferencia del ámbito agrícola, que posteriormente llegó a un acuerdo, la política audiovisual europea continuó siendo objeto de negociaciones hasta el último día de la Ronda.

Gracias a la trascendencia pública de la intransigencia americana y de las movilizaciones de la coalición liderada por Francia, y a pesar de las divergencias propias, los estados de la Comunidad Europea lograron consensuar una postura común y exceptuar al audiovisual europeo de la liberalización propiciada por el GATT. Alemania, que había estado contra la noción de excepción, terminó alineándose con la coalición liderada por Francia y también sostenida por Bélgica, Grecia, Luxemburgo, Portugal y, luego, España e Italia, frente al Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Holanda.

## LOS RECURSOS DE LA COALICIÓN DE CAUSA

Durante la lucha por imponer la directiva TSF con las cuotas de difusión, así como en la batalla por mantener esas cuotas, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, los actores integrantes de la coalición liderada por Francia llevaron a cabo extraordinarias movilizaciones de recursos. A través de esto es posible entender de qué manera la Unión Europea ha logrado preservar sus derechos para definir su política audiovisual, a pesar del poderoso *lobby* americano que tenían –y continúan teniendo– en su contra. Fundamentalmente, estos recursos han estado orientados a atraer la atención de los observadores privilegiados que son los periodistas de los distintos medios de comunicación.

Si bien aquí no desarrollamos un análisis morfológico de los distintos actores que formaron –o forman– parte de la coalición de causa<sup>9</sup>, cabe destacar que las representaciones sociales de cada uno de ellos son, sin lugar a dudas, de suma importancia, debido especialmente al capital simbólico de sus integrantes. Éste, en la mayoría de los casos, radica en la trascendencia, popularidad y notoriedad pública de los artistas.

Las movilizaciones organizadas por la coalición liderada por Francia se caracterizaban por congregar a destacadas personalidades de la cultura, famosas estrellas de cine y televisión en el ámbito europeo, reconocidos conductores de programas de radio y televisión, con lo cual, no pasaban desapercibidas para la prensa internacional. En este sentido, como diría Edelman, no cabe duda de que el periodismo ha participado de “la construcción del espectáculo político” (Edelman, 1991).

La publicidad mediática que logró adquirir el conflicto, que referenciaba, por un lado, a los conocidos y prestigiosos artistas peleando por sus fuerzas de trabajo y su cultura y, por otro, al aplastante poder de las *majors* americanas, provocaba una fuerte identificación de la ciudadanía europea con la coalición en cuestión que el periodismo supo explotar. En concordancia con sus propios recursos, las manifestaciones de estos grupos del campo de la “cultura” (Champagne, 1990) han resultado ser sumamente creativas y originales. Estas manifestaciones han logrado, por ejemplo, reunir a quince de los realizadores más destacados de la CEE, uno por cada país de la región, para demostrar el consenso de todos los artistas europeos sobre la necesidad de defender la industria audiovisual. Asimismo, en otra oportunidad, enviaron un tren lleno de artistas y profesionales del sector desde París a Estrasburgo, el día anterior a que el Parlamento Europeo se pronunciase sobre las cuotas de la directiva TSF.

Aunque la capacidad de movilización de los distintos actores no tiene una correlación precisa con la capacidad de influenciar en las decisiones en el ámbito comunitario, las diferentes acciones emprendidas por la coalición de causa en el interior del subsistema político han logrado preservar, no sólo la directiva TSF, sino también el núcleo propio de la política audiovisual, fuertemente amenazado durante las negociaciones de la última Ronda del GATT.

En la lucha por perennizar los sistemas de ayudas y de protección a la industria audiovisual europea, el capital simbólico movilizado por los artistas, intelectuales y periodistas, entre otros, ha sido fundamental. Esto ha contribuido a potenciar la capacidad de reacción de los distintos actores no gubernamentales, no habituados a hacer lobbying frente a las instituciones gubernamentales europeas. Tal como lo subrayaba uno de nuestros entrevistados: “gracias a lo imperioso y urgente que resultaba la movilización para defender la industria audiovisual, se crearon diferentes asociaciones y se asociaron diferentes organizaciones de diferentes países de Europa que comenzaron a interactuar entre ellas” (entrevista con un coordinador de una ONG europea, Bruselas, 12.06.2003). Estos actores han aprendido de este proceso de construcción y defensa de los aspectos secundarios que hacen al núcleo propio de la política audiovisual europea, lo cual los coloca en una posición política de mucha mayor madurez a la hora de enfrentarse a los nuevos desafíos.

## REFLEXIONES FINALES

La europeización de una política pública nacional, como la política audiovisual francesa, ha sido posible gracias a la movilización de numerosos y originales recursos de diferentes actores europeos que confluyeron en una coalición de causa. En principio, esta coalición logró dar forma a la primera directiva y, luego, logró preservarla frente a las amenazas del GATT.

Hoy, esa discusión se ha extendido al conjunto de 191 países que integran la UNESCO, al haber aprobado la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Lejos de haber concluido, esta confrontación entre las coaliciones, con relación a las cuotas de la política audiovisual europea, parece devenir crónica o al menos recurrente. Cada nueva negociación que se abre en el seno de la OMC o cada nuevo país que pretende incorporarse como miembro recibe, en general, importantes presiones provenientes de Estados Unidos a fin de que tome compromisos y libere su sector de servicios, incluido el audiovisual. A pesar de ello, no son numerosos los países que han tomado compromisos hasta el momento. Por otro lado, en el ámbito de la Unión Europea parece que la defensa de las cuotas de difusión de obras europeas es objeto de aceptación mayoritaria entre sus Estados Miembros. Respecto al *policy core* de Sabatier, la coalición liderada por Francia aparentemente ha encontrado el consenso necesario que sobrepasa las fronteras del viejo continente y que le permitirá hacer frente a diversos intereses nucleados en torno a la idea de la desregulación del sistema de ayudas de Europa.

En líneas generales, la política audiovisual europea constituye el resultado de la confrontación entre las coaliciones aludidas, cada una buscando preservar su sistema de creencias, por lo que el enfoque de la ACF resulta válido para dar cuenta de las interacciones complejas entre los distintos actores que integran estas coaliciones confrontadas en distintos escenarios.

#### Notas

1. Ulrich Beck entiende por *globalismo* "la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo", cf. Beck, 1998, p. 27.
2. Entre las numerosas posibles causas que explican este fenómeno, la más importante consiste en que los productos audiovisuales de origen americano traspasan sus fronteras ya habiendo amortizado en su mercado interno la inversión realizada, lo cual implica que puedan hacer frente a cualquier tipo de competencia.
3. Luego fue revisada en 1997 (Dir. 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 30.06.1997).
4. Entre ellos se encuentran los servicios audiovisuales (cine, radio, televisión, grabaciones sonoras) y una gama de servicios que implica las bibliotecas, los archivos, los museos, entre otros.
5. La gran mayoría de ONG francesas que formaron parte de la coalición de causa, se agruparon después en el Comité de Vigilancia. Puede consultarse el sitio web citado con la bibliografía.
6. La ARP fundada en 1987 agrupa actualmente alrededor de 200 autores-realizadores que producen sus propias películas.
7. La SACD es una sociedad de gestión colectiva, creada en 1829, que percibe y reparte los derechos de sus 31.000 autores miembros. También existe en Bélgica y Quebec.
8. La FERA constituye una de las más antiguas federaciones europeas. Fue fundada en 1980 y representa a más de 11.000 realizadores europeos, agrupados en 32 asociaciones de 27 países.
9. Su análisis aquí sobrepasaría enormemente los propósitos del presente artículo.

#### Referencias bibliográficas

- BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 1998. P. 224. ISBN 84-493-0528-4.
- BERGERON, Henri; SUREL, Yves; VALLUY, Jérôme. «L'advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*. No. 41. París, (primer trimestre 1998). P. 195-223.

- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*. United States: The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London. P. 196. ISBN 0801830869.
- CHAMPAGNE, Patrick. *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*. París: Les Éditions de minuit, 1990. P. 314. ISBN 2-7073-1359-9.
- EDELMAN, Murray. *La construcción del espectáculo político*. Traducción Jorge Piatigorsky. Buenos Aires: Manantial, 1991. P. 159. ISBN 950-9515-57-4.
- FARCHY, Joëlle. *La Fin de l'exception culturelle?* París: CNRS Editions, 1999. P. 268. ISBN 2-271-05633-0
- GAUDIN, Jean-Pierre. *L'Action publique. Sociologie et politique*. París: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004. P. 242. ISBN 2-247-05236-3.
- HERMANS, Michel. *Les enjeux politiques de la mise en concurrence de la télévision en Europe francophone*. Thèse, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 1997. P. 934.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. United States: The University of Michigan, Longman, second edition, 1995. P. 253. ISBN 0-321-12185-6.
- LAGROYE, Jacques; FRANÇOIS, Bastien; SAWICKI, Frédéric. *Sociologie politique*, 4e édition revue et mise à jour. París: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002. P. 599. ISBN 2-247-04933-8.
- MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. «A Multivariate Model of Public Policy-Making». *American Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 3 (Agosto, 1980). P. 439-468.
- MENY, Yves; MULLER, Pierre; QUERMONNE, Jean L. *Politiques publiques en Europe*. París: L'Harmattan, 1995. P. 352. ISBN2-7384-3178-X.
- MENY, Yves y THOENIG, Jean C. *Politiques publiques*. París: PUF, 1989. P. 391. ISBN 2-13-042790-1.
- MULLER, Pierre y SUREL Yves. *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrestien, 1998. P. 156. ISBN 2-7076-0668-5.
- POLO, Jean-François. *La Commission Européenne: Un espace de compromis. Le cas de la politique audiovisuelle européenne*. Thèse, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille 3, 2000. P. 493.
- REGOURD, Serge. *L'exception culturelle*. París: PUF, Que sais-je ?, 2002. P. 127. ISBN 2-13-053114-8.
- SABATIER, Paul A. "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". *Journal of European Public Policy* No. 5 (marzo 1998). P. 98-130.
- SABATIER, Paul A. «Toward Better Theories of the Policy Process». *Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 2 (junio, 1991). P. 147-156. 2003 JSTOR.
- SABATIER, Paul A. y HUNTER, Susan. «The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems». *The Westerns Political Quarterly*, Vol. 42, No. 3 (Septiembre 1989). P. 229-261. 2003 JSTOR.
- SABATIER, Paul A. y JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning an Advocacy Coalition Approach*. Boulder Westview Press, 1993. ISBN 0813316499.
- SABATIER, Paul A. y MAZMANIAN, Daniel A. «La implementación de la política pública: un marco de análisis» P. 323-372. En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La implementación de las Políticas*. México: Porrúa, 1993. ISBN 968-842-577-X.
- SABATIER, Paul A. y SCHLAGER, Edella. «Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines». *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, No. 2. París : Presses de Sciences Po. (abril 2000). P. 209-234. 2003 JSTOR.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Traducción Ana Díaz Soler. Madrid: Taurus, 1998. P. 159. ISBN 84-306-0273-9.

SOLANAS, Facundo. *La France, l'Union européenne et l'exception culturelle. Le cas de la politique audiovisuelle*. Mémoire de DEA Gouvernement et sociologie de l'action publique. Paris : Université de Paris I – Panthéon Sorbonne, 2003. 124 páginas.

SOLANAS, Facundo y VAZQUEZ, Mariana. *MERCOSUR: Estado, Economía, Comunicación Y Cultura, Estrategias políticas, económicas y audiovisuales del MERCOSUR en el contexto de la globalización*. Buenos Aires: EUDEBA, 1998. 224 páginas. ISBN 950-23-0747-X.

SUREL, Yves. «Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques». *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, No. 87 Paris (noviembre 1998), P. 161-178.

Periódicos consultados:

*Le Figaro*, años 1989 y 1993.

*Le Monde*, años 1989 y 1993.

*Libération*, años 1989 y 1993.

Internet

<http://www.cdc-ccd.org>

<http://www.cnc.fr>

<http://www.comitedevigilance.org>

<http://www.csa.fr>

<http://www.ddm.gouv.fr>

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy>

<http://www.eur-op.eu.int>

<http://www.fera-matin.org>

<http://www.ifcic.fr>

<http://www.ina.fr>

<http://www.incd.net>

<http://www.incp.ripc.org>

<http://www.l-arp.com>

<http://www.obs.coe.int>

<http://www.sacd.fr>

<http://www.unesco.org>

<http://www.uspa.fr>