

Desafíos de la regulación del pluralismo en los medios en la Unión Europea: el potencial de la regulación basada en el riesgo

PEGGY VALCKE¹

Profesora investigadora y directora del Interdisciplinary Centre for Law & ICT en la Katholieke Universiteit Leuven

Peggy.Valcke@law.kuleuven.be

Resumen

La Comisión Europea reconoció en su documento de trabajo de 16 de enero de 2007 la necesidad de monitorear de cerca el pluralismo en los medios. El presente artículo explica en detalle los instrumentos y los métodos de acompañamiento que se han desarrollado como punto de partida para el ejercicio de dicho monitoreo: el monitor de pluralismo en los medios de la UE (*Media Pluralism Monitor*). Analiza el potencial y los límites del monitoreo a la luz de los distintos desafíos político-culturales, económicos, jurídicos y normativos a los que se enfrenta la Unión Europea en materia de pluralismo en los medios. Se argumenta que el monitor de pluralismo en los medios de la UE puede convertirse en un primer paso hacia un modelo de regulación basado en el riesgo que se ajustaría a la regulación de los mercados modernos de medios en Europa.

Palabras clave

Pluralismo en los medios, diversidad, regulación, monitoreo, Europa.

Abstract

The European Commission in its Working Document of 16 January 2007 acknowledged a necessity to closely monitor media pluralism. This article elaborates on the instrument and accompanying methods that have been developed as a starting point for such monitoring exercise: the EU Media Pluralism Monitor. It discusses the monitor's potential and limits in the light of the various politico-cultural, economic, legal and regulatory challenges with which the European Union is faced in the area of media pluralism. It argues that the EU Media Pluralism Monitor can be a first step towards a risk-based regulatory model that would be fit to regulate modern media markets in Europe.

Keywords

Media pluralism, diversity, regulation, monitoring, Europe.

Introducción

Si bien en Europa existe un amplio consenso acerca de la importancia del pluralismo en los medios de comunicación para la democracia y la formación de la identidad, todavía hay opiniones muy divergentes con respecto a la forma de regular dicha cuestión. Los estados miembros de la Unión Europea (UE) tienen diferentes tradiciones culturales, políticas y regulatorias, que explican los enfoques a veces contrapuestos con respecto al pluralismo en los medios. Pero, sobre todo, el pluralismo en los medios de comunicación en sí mismo es un concepto complejo y multidimensional, que ha sido interpretado de distintas formas en distintas épocas, zonas geográficas, contextos y círculos políticos. Este “choque de racionalidades” –como lo llama Klimkiewicz– está aún más polarizado por el impacto ambiguo que los recientes avances tecnológicos y económicos tienen sobre el pluralismo en los medios de comunicación. No resulta sorprendente (sobre todo a la luz del fallido intento, en la década de los noventa, de armonizar las normas nacionales de concentración de los medios) que la Comisión Europea haya adoptado una postura prudente con respecto al pluralismo en

los medios de comunicación en los últimos años. En su documento de trabajo de 16 de enero de 2007, hizo hincapié en que no sería conveniente presentar una iniciativa comunitaria sobre pluralismo, pero, al mismo tiempo, reconoció una necesidad de monitorear de cerca la situación. El primer apartado del presente artículo trata los diversos distintos desafíos político-culturales, económicos, jurídicos y normativos a los que se enfrenta la Unión Europea en materia de pluralismo en los medios. El segundo apartado se centra en el tema del monitoreo y describe el instrumento que se ha desarrollado como punto de partida para el ejercicio de dicho monitoreo: el monitor de pluralismo en los medios de la UE (*Media Pluralism Monitor*). En el tercer apartado se formulan observaciones conclusivas sobre el tema.

1. Desafíos para la regulación del pluralismo en los medios de la UE

a. Las divergencias en los enfoques político-cultural y normativo

Los documentos políticos y la literatura existente han centra-

do su atención en varios aspectos y dimensiones de la noción de pluralismo en los medios. La aproximación al pluralismo en los medios no sólo se ha realizado desde varios niveles,² sino que también se interpreta a través de dicotomías conceptuales o alternativas, como externa/interna, proporcional/abierta, organizada/espontánea, polarizada/moderada, evaluativa/descriptiva o reactiva/interactiva/proactiva (Klimkiewicz 2009; McQuail 1992; Van Cuilenburg y Van der Wurff 2000). Más exhaustivamente, la noción de pluralismo en los medios ha sido examinada por el Consejo de Europa y sus comités asesores. La Recomendación n.º R (99) 1 sobre medidas para promover el pluralismo en los medios, que fue aprobada por el Comité de Ministros en 1999, describe, en su exposición de motivos, la noción de pluralismo en los medios como “la diversidad de la oferta de medios, reflejada, por ejemplo, en la existencia de una pluralidad de medios de comunicación independientes y autónomos (generalmente llamada pluralismo estructural), así como una diversidad de tipos de medios y contenidos (ideas y opiniones) puesta a disposición del público”. También hace hincapié en que “tanto los aspectos estructurales/cuantitativos y cualitativos son fundamentales para la noción de pluralismo en los medios” (Consejo de Europa 1999).

Esta distinción frecuentemente establecida entre “la pluralidad de los medios de comunicación autónomos e independientes” externa y la “diversidad de contenidos de los medios disponibles para el público” interna corresponde –en cierta medida, pero no absolutamente– a los dos principales enfoques normativos destacados en los discursos políticos nacionales y europeos, así como a la literatura de las ciencias sociales: el mercado neoliberal del modelo de las ideas, por una parte, y el enfoque a la esfera pública neo-Habermasiana, que contiene la noción de discurso público unificador, por otra. Ambos modelos dependen de racionalidades muy distintas en la interpretación de la diversidad y el pluralismo como objetivos de la política de medios. Mientras que el primero se basa en la competencia y la libertad de elección, el segundo hace hincapié en una defensa más amplia del “pluralismo basado en principios”, un intento de servir a la sociedad en su totalidad con distintos puntos de vista políticos y valores culturales (Karppinen 2009, 15).

Esta dicotomía también puede ser entendida en términos de enfoques regulatorios a la diversidad en los medios: la competencia o el enfoque de mercado, respaldando la regulación económica para evitar los fallos del mercado, y el enfoque intervencionista o de regulación pública, que implica una política activa de los medios. En el primer enfoque se equipara a la diversidad con la libertad de elección, y se defiende el punto de vista de que la diversidad se alcanza mejor cuando las personas pueden entrar libremente en el “mercado de las ideas” sin ningún tipo de restricción gubernamental, un concepto basado en la teoría clásica del mercado económico. El segundo enfoque se basa en una interpretación diferente de la diversidad, en la que destaca la importancia de los distintos puntos de vista políticos y los valores culturales, el apoyo a los cuales puede requerir la intervención del Estado, pero que también puede lograrse a través

de una amplia gama de enfoques regulatorios complementarios, incluyendo la coregulación y la autorregulación (Grisold 1996; Karppinen 2006; Puppis 2009).

Klimkiewicz argumenta convincentemente que la divergencia normativa –la *asimetría*, como ella la llama– no radica exclusivamente en una dicotomía entre “promercado” (medidas desreguladoras o negativas) y “corrección de mercado” (medidas reglamentarias o positivas), o una dicotomía entre los objetivos económicos y los objetivos políticos/culturales. La línea divisoria proviene de dos formas distintas de percepción y conceptualización de las redes de medios en un contexto de grandes sociedades o sistemas políticos, dando lugar a dos estándares de racionalidad distintos: uno que considera a los medios de comunicación como un sistema cada vez más políticamente autónomo y diferenciado, que juega un papel central en un proceso de globalización competitiva, y otro que percibe a los medios de comunicación como parte de un sistema democrático deliberativo (Klimkiewicz 2009, 65-66). En su influyente trabajo, Hallin y Mancini también identificaron conexiones estables entre los sistemas de medios de comunicación y los sistemas políticos, demostrando que las tradiciones político-culturales tienen una gran influencia en la forma en la que se desarrollan y funcionan los medios, y cómo se ve su papel en la sociedad (y viceversa; Hallin y Mancini 2004).

Como lo ilustra Klimkiewicz (2009), tanto las instituciones nacionales como las europeas han aplicado varios aspectos y dimensiones del pluralismo en los medios en distintos períodos y en diferentes formulaciones de políticas (por ejemplo, la “diversidad cultural” a través de medidas de política audiovisual; “la pluralidad de medios”, a través de la propiedad y las normas de competencia; el “pluralismo interno”, a través de la radiodifusión de servicio público y las normas sobre ayudas estatales, etc.) Incluso la propia Comisión Europea ha evolucionado considerablemente en su enfoque hacia el pluralismo en los medios, dando lugar a diferentes centros de gravedad en la formulación de políticas sobre medios en el ámbito de la UE. Estas distintas formas de analizar (en muchos aspectos, conflictivas) la problematización del pluralismo en los medios llevaron a esfuerzos oscilantes para introducir y abandonar las medidas regulatorias del pluralismo en los medios a escala europea (Klimkiewicz 2009). Seguiremos debatiendo al respecto en el próximo apartado.

b. Una base jurídica precaria

Mientras que el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tienen una fuerte y sólida tradición en la promoción de normas comunes para el pluralismo en los medios (que consideran un requisito previo para el derecho humano a la libertad de expresión garantizado por el artículo 10 del Convenio Europeo sobre derechos humanos), la actitud de la Unión Europea con respecto al pluralismo en los medios ha sido mucho más precaria. La política comunitaria sobre los medios de comunicación se ha caracterizado, en general, desde finales de los años ochenta, cuando fue adoptada la primera Directiva “te-

levisión sin fronteras”, por una fuerte tensión entre la necesidad de armonización en algunas zonas y el principio de subsidiariedad (Craufurd Smith 2004a, 19; Holmes 2004, 169). Con respecto a algunos de los aspectos cultural y políticamente más sensibles de la regulación de los medios, los estados miembros de la UE tradicionalmente han tratado de limitar las iniciativas de armonización mediante el legislador europeo, en referencia al principio de subsidiariedad con el fin de conservar los poderes máximos de la competencia nacional. Este ha sido el caso especialmente en el área del pluralismo en los medios.

Considerando que la protección del pluralismo en los medios de comunicación ha sido una preocupación recurrente del Parlamento Europeo, instando a la Comisión en varias ocasiones a proponer medidas concretas para salvaguardar el pluralismo en los medios (Parlamento Europeo 1992, 1994, 1995, 2004, 2008a, 2011), la Comisión Europea ha adoptado una postura mucho más prudente sobre el tema, especialmente desde el fallido intento de poner en marcha una directiva de armonización sobre el pluralismo y la propiedad de los medios a mediados de la década de los noventa (Comisión Europea 1992). El asunto era tan polémico que la Comisión nunca adoptó formalmente ninguna propuesta (Hitchens 1994; Iosifides 1997; Doyle 1997 y 1998). Eso demuestra la necesidad de un enfoque equilibrado y realista que tenga en cuenta las especificidades de los mercados de medios en los distintos estados miembros. Las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea, durante las que se han adherido países de la Europa central y del este –caracterizados por unos mercados de medios relativamente jóvenes y unas intensas reformas de los medios–, han reducido aún más la viabilidad y la conveniencia de un enfoque uniforme para el pluralismo en los medios.

La propia Comisión ha subrayado en varias ocasiones que “la protección del pluralismo en los medios es una tarea central para los estados miembros” (Comisión Europea 2003). Existe, sin embargo, un considerable potencial para la Unión para apoyar y, en su caso, complementar las medidas de los estados miembros sobre el pluralismo en los medios. A pesar de que en los tratados fundacionales no se prevén expresamente actuaciones de la UE para garantizar el pluralismo en los medios, existen una serie de fundamentos jurídicos en los que podrían basarse tales acciones (Craufurd Smith 2004b). Los derechos fundamentales, incluida la libertad de expresión (a la que el pluralismo en los medios está intrínsecamente vinculada), han sido considerados por el Tribunal de Justicia como principios básicos del sistema jurídico europeo; así pues, las instituciones de la UE deben respetar esos derechos en el ejercicio de las facultades y las competencias que les confieren los tratados fundacionales. En el año 2000, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se comprometieron de forma explícita a respetar el pluralismo en los medios a través de la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la que se establece, en su artículo 11, párrafo 2, que “se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo”. En el artículo 167.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea (antiguo artículo 151.4 del Tratado CE) también se obliga a la Unión a tener “en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular con el fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas”. Cabe señalar, sin embargo, que esta disposición no proporciona una base sólida para la legislación de la UE sobre el pluralismo en los medios. Los expertos han puesto de manifiesto su naturaleza dual, subrayando al mismo tiempo el carácter subsidiario del papel de la Unión en el ámbito de la cultura y constituyendo una base potencial para la acción (Craufurd Smith 2004, 49-78).

En consecuencia, al adoptar medidas que afectan al sector de los medios en base a, por ejemplo, la competencia de la UE y las normas de control de concentraciones, o para la creación del mercado interior, las instituciones de la UE deberían por lo menos tener en cuenta el pluralismo en los medios, y podrían, asimismo, apoyar directa o indirectamente el pluralismo en los medios en los estados miembros. Eso explica y justifica medidas como la cuota cultural en la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (artículos 13, 16 y 17),³ los programas MEDIA, las referencias al pluralismo en los medios en instrumentos del mercado interno y en el Reglamento sobre el control de las concentraciones,⁴ y las consideraciones culturales en virtud de las otras normas de competencia. Las directivas sobre comunicaciones electrónicas, por ejemplo, se refieren a varios casos de pluralismo en los medios como un objetivo de interés general que debe tenerse en cuenta en el contexto de la regulación de la red en Europa (véanse, por ejemplo, los artículos 8.1, 9.4 y 18.1, y los considerandos 5, 6 y 31 de la Directiva marco).⁵ El artículo 21.4 del Reglamento sobre el control de las concentraciones entre empresas se refiere explícitamente a la pluralidad de los medios como un interés legítimo que puede justificar la revisión, por parte de un Estado miembro, de una propuesta de concentración, aprobada por la Comisión. A pesar de que las normas comunitarias de la competencia (tanto las normas de defensa de la competencia previstas en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y las normas de control de las concentraciones) cada vez dejan menos margen para tener en cuenta las consideraciones no económicas (como se hizo de forma ocasional en el pasado, Valcke 2004; Ariño 2004), por lo general se reconoce que la ley de la competencia contribuye indirectamente al pluralismo en los medios manteniendo los mercados abiertos y competitivos, evitando la excesiva concentración de los mercados y substando las conductas abusivas.

Durante los trabajos de preparación de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, que fue aprobada en 2007, la cuestión del pluralismo en los medios volvió a saltar a la palestra. En el proceso de consulta de la directiva, se organizó una sesión de trabajo sobre pluralismo en los medios en la Conferencia Audiovisual de Liverpool.⁶ De esta sesión surgió la idea de un mayor monitoreo, dando origen al llamado “enfoque en tres fases para avanzar en el debate sobre el pluralismo en los medios en toda la Unión Europea”, que fue anunciado por la

entonces comisaria Viviane Reding y la vicepresidenta Margot Wallström, en enero de 2007.⁷ El enfoque, cuyas primeras dos fases (un documento de trabajo de los servicios de la Comisión y un estudio independiente sobre los indicadores del pluralismo en los medios), se completó a finales de 2009, no se centró en la regulación, sino en el monitoreo, como un medio para mejorar la transparencia y facilitar un debate más concreto y racionalizado sobre el pluralismo en los medios. Hacia el final de su anterior mandato, la comisaria Reding había dejado muy claro que consideraba que una directiva de armonización de la propiedad era inapropiada en un período de cambio estructural (Reding 2009). De hecho, una serie de desarrollos económicos y tecnológicos llevaron a una reestructuración radical del sector de los medios y al desafío de las medidas tradicionales del Estado. Como se verá en el siguiente apartado, el impacto de esos desarrollos sobre el pluralismo en los medios de comunicación es a menudo ambiguo. Según la Comisión, se requiere de un sólido análisis de la situación antes de adoptar cualquier medida (que, de otro modo, podría frenar la innovación), exponiendo la necesidad de una herramienta de monitoreo que no se centre exclusivamente en la propiedad, sino que también informe sobre la combinación de poder político y poder mediático. La segunda parte de este artículo profundizará más en esta herramienta de monitoreo.

c. Impacto ambiguo de la evolución económica y tecnológica

Es obvio que las innovaciones tecnológicas están transformando el panorama de los medios de comunicación a pasos agigantados. El auge de internet, la aparición de las tecnologías inalámbricas, la llegada de la convergencia digital, la proliferación de dispositivos para acceder y consumir el contenido de los medios, así como la reducción sin precedentes del umbral de producción de contenidos de los medios, plantean muy buenas perspectivas para un flujo libre y sin trabas de la información diversa y plural en todo el mundo. Las tecnologías basadas en internet amplían la participación en la esfera pública, con la implicación de los ciudadanos no sólo como consumidores, sino también como productores de contenidos de los medios. Estas formas de medios participativos, periodismo ciudadano o contenido generado por el usuario ofrecen foros públicos alternativos a (y, con frecuencia, una contrapartida a) los medios establecidos. Tanto los trabajos académicos como los no académicos se refieren a la “blogosfera” como un indicador de opinión pública. Al mismo tiempo, nuevos intermediarios (como los buscadores de internet) desbloquean una gran cantidad de información a la que los ciudadanos nunca han tenido acceso en el mundo analógico.

Sin embargo, estas nuevas tecnologías y las transformaciones en los medios que producen también han generado nuevas preocupaciones sobre el pluralismo en los medios. Un número creciente de expertos está exponiendo el impacto ambiguo de los nuevos medios y los nuevos actores en el libre flujo de la información. En ese sentido, los cambios que estamos presenciando en la actualidad en el ámbito de los medios de comu-

nicación no son distintos de la mayoría de los otros cambios tecnológicos que se extienden en nuestro paisaje económico, social y político: presentan no sólo oportunidades, sino también desafíos (Verhulst 2007), y las promesas de mayor pluralismo en los medios se combinan con los riesgos. La preocupación por la escasez de espectro se sustituye por la preocupación sobre las pasarelas digitales (Helberger 2005), el filtraje de internet (especialmente generado por la masiva censura de internet en algunas partes del mundo, piénsese en el “gran cortafuego de China”) y la (a menudo oculta) manipulación por parte de los buscadores (Van Eijk 2006). Las tecnologías pueden aumentar la capacidad de los individuos para buscar y adquirir el contenido que elijan (e incluso contribuir ellos mismos), pero no ofrecen ninguna garantía de que realmente escogerán seleccionar y consumir contenido plural (Helberger [et al.] 2010). Un flujo constante de quejas sobre la individualización y la fragmentación de la esfera pública, sobre el potencial de internet para fomentar “cibercascadas” de opiniones de ideas afines que fomenten y aviven el discurso antidemocrático (Sunstein 2001) y, recientemente, también sobre el impacto perjudicial del contenido generado por los usuarios en el periodismo profesional (atacando el ascenso de lo “amateur”, véase, por ejemplo, Keen 2007) exigen precaución en la revisión de las políticas de los medios. Los observadores de los mercados de los medios ven a los rebeldes de ayer convertirse en los dinosaurios del mañana, tomando parte en el comportamiento monopolístico similar a los reproductores de medios tradicionales (Google/YouTube sirven como un modelo en ese sentido).

Ello explica (por lo menos en parte) por qué los estados y los reguladores se muestran reacios a soltar las riendas de regulación. En su Resolución de 25 de septiembre de 2008 sobre la concentración y el pluralismo en los medios de comunicación en la Unión Europea, el Parlamento Europeo instó a la prudencia en la revisión de las políticas de los medios de comunicación a la luz de las nuevas tecnologías:

“Considerando que las nuevas tecnologías, y en particular el paso a la tecnología digital en lo que se refiere a la producción y difusión de contenidos audiovisuales, así como la aparición en el mercado de nuevos medios de comunicaciones y servicios de información han ejercido una considerable influencia en lo que se refiere a la cantidad de productos disponibles y de formas de difusión; considerando, sin embargo, que el aumento de la cantidad de medios y servicios no implica automáticamente que se asegure la diversidad de sus contenidos; considerando que, por lo tanto, son necesarios nuevos medios actualizados para garantizar el pluralismo en los medios de comunicación y la diversidad cultural, así como la información rápida y objetiva a los ciudadanos [] sin embargo, que el respeto del pluralismo de la información y de la diversidad de contenidos no está garantizado automáticamente por el desarrollo tecnológico, sino que debe ser fruto de una política activa, coherente y vigilante por parte de las autoridades nacionales y europeas, [...] que, aunque internet ha hecho que aumente de forma espectacular el acceso a diversas fuentes de información, puntos de vista y opiniones,

aún no ha sustituido a los medios de comunicación tradicionales como determinantes de la formación de opinión pública”.

En el Reino Unido, por ejemplo, la Cámara de los Lores expresó claramente en 2008 su resistencia a renunciar a la regulación de la propiedad de los medios de comunicación (“No aceptamos que el aumento de fuentes de noticias invalide el argumento de un trato especial de los medios a través de la regulación de la propiedad”; Cámara de los Lores 2008). Más recientemente, la Ofcom determinó que la adquisición de BSkyB por News Corp operaría en contra del interés público y aconsejó al secretario de Estado que remitiera el caso a la Comisión de la Competencia para una segunda fase de revisión a fondo.⁸ Sobre la base de un análisis estático de los efectos de la adquisición propuesta, la Ofcom llegó a la conclusión de que la adquisición afectaría negativamente a la existencia de una pluralidad suficiente de personas con control sobre las empresas de medios que proporcionan noticias y cuestiones de actualidad a las audiencias de distintos medios de todo el Reino Unido. La pérdida de pluralidad que resultaría de la transacción no podría ser compensada, de acuerdo con la Ofcom, por un aumento de las múltiples fuentes (o el uso por parte de los consumidores de diversas fuentes de noticias) y el uso de fuentes de noticias en línea. Se observó que, en la actualidad, las noticias en línea tienden a extender el alcance de los proveedores de noticias establecidos en vez de favorecer el uso de nuevos mercados que no están presentes en los medios tradicionales (Ofcom 2010).

Dado que la línea entre la “destrucción creativa” (Schumpeter 1975) y la “disrupción” (Christensen 1997) es a menudo muy delgada (Verhulst 2007), quienes toman las decisiones tienden a conformarse con las viejas soluciones, en lugar de experimentar con nuevos instrumentos de regulación. El siguiente apartado analiza una serie de modelos reguladores alternativos que se han descrito en la bibliografía o se han introducido en otros sectores.

d. Tendencias regulatorias

Para hacer frente a las preocupaciones sobre la comercialización de los medios, la concentración de la propiedad de los medios y los fuertes vínculos entre la política y los medios de comunicación, con el tiempo se han adoptado una serie de salvaguardias reglamentarias con el fin de preservar el pluralismo en los medios. La atención reguladora se ha centrado tradicionalmente en las amenazas derivadas de la propiedad de los medios, dando como resultado normas anticoncentración estrictamente definidas, en combinación con obligaciones de contenido específico y garantías para la independencia editorial. Estas normas son criticadas por el hecho de ser una anomalía en una época de abundancia de los medios (en que básicamente toda la ciudadanía puede convertirse en un proveedor de los medios) —son consideradas un legado del pasado que no debería extenderse al nuevo contexto de los medios, sino, por el contrario, ser eliminadas lo antes posible.

A pesar de que el pluralismo en los medios, como una *finalidad normativa*, no se ve afectado por las recientes evoluciones

tecnológicas y económicas en el sector de los medios de comunicación, los instrumentos normativos con los que se persigue dicho objetivo tendrán que adaptarse necesariamente. Los instrumentos legales existentes para promover y garantizar el pluralismo en los medios son percibidos como rígidos, y generan condiciones de competencia desiguales, dirigiéndose únicamente a los medios tradicionales. Se les acusa de erigir desproporcionadas barreras a la expansión y obstaculizar los proyectos para obtener todos los beneficios de las economías de escala y alcance, en detrimento de la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. Muchas de las normas vigentes en la actualidad todavía tienden a explorar, de una forma relativamente simple a veces, la concentración de la propiedad o los índices de audiencia.⁹ No sólo las reglas estructurales, sino también las conductuales, se centran por lo general en categorías de un solo medio, como la televisión lineal —aunque sólo sea por razones como que pueden ser fácilmente monitorizados o que todo el mundo está acostumbrado a ellos. Como las fronteras entre los medios impresos y audiovisuales, y entre los medios de comunicación, las telecomunicaciones y la tecnología de la información se difuminan, las actuales regulaciones del pluralismo unidimensional ya no parecen ser aptas para un sector de los medios de comunicación dinámico y convergente, e incluso pueden ir en contra del interés público, razón por la que fueron impuestas en su día (en este caso, preservando el pluralismo en los medios).

Por otra parte, existe un amplio consenso en torno a la idea de que la regulación estatal tradicional está perdiendo su control sobre las redes de comunicación transfronterizas (no sólo en el área del pluralismo, sino también con respecto a otros objetivos políticos, como la protección de los menores). Las deficiencias de ese tipo de regulación de “control y mando” se han identificado también fuera del sector de los medios e incluyen errores de operación, fallos de información y conocimiento, fallos de implementación, de motivación y captura (Black 2002). Ello ha puesto en marcha la búsqueda de soluciones alternativas de regulación bajo la forma de instrumentos de corregulación y autorregulación más descentralizados (Schulz y Held 2001) o soluciones técnicas (Lessig 2003). La creciente complejidad de las demandas de la sociedad moderna exige nuevos enfoques analíticos que pueden ayudar a mejorar la calidad jurídica y a evitar un exceso de regulación que podría ahogar el crecimiento económico y la innovación. En los últimos años, se han sugerido (y hasta cierto punto explorado) un buen número de técnicas innovadoras para la formulación de leyes y regulación.

Con respecto a la regulación del mercado, se han fomentado los enfoques basados en resultados, obligando a los reguladores a considerar cuidadosamente si existe un fallo de mercado que debe ser abordado y, si es así, si una intervención reguladora es la solución más adecuada. Muchas autoridades europeas y nacionales responsables de adoptar decisiones se ven ahora obligadas a fundamentar sus acciones sobre la base de las llamadas “evaluaciones de impacto”, en que se examinan los costes y los beneficios potenciales de las opciones normativas. Una segunda tendencia es el cambio a una aproximación a la regulación

más *basada en principios* (en lugar de basada en reglas), es decir, alejándose –siempre que sea posible– de dictar a través de normas detalladas y preceptivas, y medidas de supervisión de cómo las empresas deben llevar sus negocios. En tercer lugar, la regulación *basada en el riesgo* –que trata de priorizar las actividades de acuerdo con el impacto y la probabilidad de riesgos para la sociedad, ya sea para el establecimiento de normas o con fines de cumplimiento (Rothstein [et al.], 2006a)– ha recibido una creciente atención en los últimos años, con el argumento, planteado por sus partidarios, de que facilita una sólida gobernabilidad, contribuyendo a un uso eficiente y eficaz de los recursos normativos y realizando intervenciones en proporción al riesgo (por tanto, maximizando los beneficios de la regulación y reduciendo las cargas sobre los “regulados” ofreciendo intervenciones ‘objetivas’ y ‘proporcionadas’).

Estos nuevos modelos de regulación han sido descritos y analizados críticamente en la literatura académica (Rothstein [et al.] 2006a y 2006b; Black 2008), pero por lo general se centran en los sectores financieros y de seguros, los servicios de salud y seguridad, y la política ambiental (donde surgieron por primera vez estos modelos). El sector de las comunicaciones electrónicas en Europa tiene cierta experiencia con un enfoque de mercado basado en resultados desde la adopción del paquete regulador de 2002, mientras que los enfoques a la toma de decisiones basados en el riesgo actualmente están siendo promovidos más ampliamente en una serie de países para ayudar a mejorar la eficiencia reguladora en todos los dominios políticos (por ejemplo, en el Reino Unido, pero también en Australia, Nueva Zelanda y Canadá).

Aunque la exploración de estrategias de riesgo en el ámbito de los medios de comunicación es aún prematura, existen suficientes motivos para considerar la regulación basada en el riesgo en los medios de comunicación como un medio para superar las deficiencias de los modelos regulatorios existentes y los procesos que dieron lugar a agendas de “mejor regulación” o “modernización gubernamental”. En el siguiente apartado lo expondremos con mayor detalle.

2. Afrontar los desafíos

a. Riesgo y regulación

El riesgo se está convirtiendo, cada vez más, en un concepto organizativo clave para los regímenes normativos y los sistemas de gobernanza ampliados dentro de una extensa gama de ámbitos de la política y los marcos institucionales (Beck 1992; Rothstein [et al.] 2006b). Mientras que la ciencia del riesgo ha producido significativos resultados en la determinación de criterios y estrategias para la gestión de peligros y riesgos en los ámbitos de las finanzas, los seguros, la tecnología (por ejemplo, la nanotecnología), las ciencias naturales y la medicina (es decir, áreas en las que los riesgos pueden medirse en términos cuantitativos como datos financieros o desempeño físico), su aplicación a los problemas de la sociedad (por ejemplo, so-

ciudades envejecidas, terrorismo, condiciones climáticas extremas) se encuentra todavía en pañales. Se requiere de importantes esfuerzos interdisciplinarios para comprender y evaluar los “riesgos sistémicos” en toda su complejidad (OCDE 2003) y los investigadores a menudo se enfrentan a dilemas éticos que requieren un amplio debate público. Esto es igualmente válido para el uso del riesgo como un método para organizar la actividad reguladora en el sector de los medios de comunicación actual, que se caracteriza por su carácter dinámico y global, y los valores en constante conflicto (la libertad de expresión individual vs. el interés público en la diversidad; la libertad de expresión vs. la protección de los menores; los estándares de calidad vs. la libertad comercial; el servicio público vs. la competencia no falseada, la protección del consumidor vs. la libertad de comunicación comercial; la libertad artística vs. la dignidad humana; el derecho a la información vs. la privacidad...).

La aplicación de la gestión de riesgos a la regulación de los medios puede parecer, a primera vista, una idea algo ortodoxa, pero puede conllevar los siguientes beneficios: la regulación se mantendría abierta a nuevos desarrollos y a soluciones innovadoras, a pesar de su carácter fundamentalmente normativo; tiene el potencial de adaptarse a conjuntos muy distintos de circunstancias (como los panoramas de los medios de comunicación de los 27 estados miembros de la UE) y que puede tomar en consideración la complejidad de los factores contribuyendo o menoscabando los objetivos políticos de los medios (en nuestro caso, el pluralismo en los medios). Como Karstens (2008) declaró:

“La regulación basada en el riesgo podría llegar a ser muy apropiada para ayudar a la integración de las filosofías políticas divergentes dentro de la UE. Ese enfoque es más bien abierto y plantea problemas mucho más complicados con la auditabilidad –es decir, la comprobación de si los estándares acordados de hecho se cumplen– que la forma clásica y determinista de regulación. Mientras que el enfoque convencional, que en su núcleo está diseñado para reducir la incertidumbre, se presta a medidas de control relativamente sencillas [...], la regulación basada en el riesgo requiere la aplicación de un conjunto de criterios mucho más diferenciados. [...] En lugar de contener simplemente peligros, la regulación flexible basada en el riesgo busca la sostenibilidad y los poderes autorregenerativos en las complejas estructuras de la sociedad civil.”

Un importante requisito previo para la adopción de un enfoque normativo basado en el riesgo hacia el pluralismo en los medios es la existencia de una base probatoria amplia y fuerte para la definición de prioridades y acciones. Aumentar la auditabilidad o la ‘cuantificabilidad’ del pluralismo en los medios requiere de un mecanismo de seguimiento uniforme, sólido e integral, que actualmente no existe en Europa. Como se ha señalado anteriormente, la Comisión Europea ha prestado una creciente atención en los últimos años a los sistemas de monitoreo como una solución a la creciente necesidad de mayor transparencia y datos concretos en un panorama mediático que se desarrolla rápidamente. Con el monitoreo, tiene la voluntad de

asegurar un debate más de fondo, basado en resultados, capaz de identificar las preocupaciones reales y enterrar los temores fuera de lugar (De Cockborne 2009). Eso implica desarrollar nuevas herramientas de medición, permitir a las autoridades responsables de la toma de decisiones detectar riesgos para una oferta de medios de comunicación diversos y pluralistas de una forma más objetiva y concreta. Como parte de su enfoque en tres fases antes mencionado del pluralismo en los medios, la Comisión solicitó un estudio más amplio, “Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach” (‘indicadores para el pluralismo en los medios en los estados miembros - hacia un enfoque basado en el riesgo’), con el objetivo de desarrollar una herramienta de monitoreo basada en el riesgo para el pluralismo en los medios.

b. El monitor de pluralismo en los medios de la UE

El monitor de pluralismo en los medios que se desarrolló a lo largo de este estudio se describe en detalle en el informe y sus anexos (ICRI [et al.] 2009), y también se ha presentado en nuestro artículo en el *Journal of Media Law* (Valcke [et al.] 2010). Los apartados siguientes se centrarán en aquellos aspectos que son de especial relevancia a la luz de los desafíos que se plantearon en la primera parte de este artículo, y explicará cómo el diseño del monitor y su funcionalidad intentaron hacer frente a esos desafíos.

i. Evaluación de riesgos

Una característica específica del monitor de pluralismo en los medios (MPM) de la Unión Europea que lo distingue de los mecanismos de control existentes¹⁰ es que adopta un enfoque basado en riesgos para evaluar el pluralismo en todos los estados miembros. La preferencia por este enfoque a través de sistemas alternativos basados en, por ejemplo, logros, objetivos, mejores prácticas o puntos de referencia tiene que ver con el propósito para el que se desarrolla el MPM, es decir –citando los términos de referencia para el estudio– para encontrar enfoques que “definirán y ayudarán a controlar la amenaza de la sociedad al pluralismo”. El MPM se construyó, en consecuencia, como un instrumento que detecta riesgos para el pluralismo y muestra las causas subyacentes, de modo que los responsables políticos pueden tomar decisiones informadas al establecer las prioridades y elaborar las políticas. El objetivo del MPM no es regular (*supra*), sino recoger datos de una forma más sistemática: ofrece un poderoso instrumento para orientar las iniciativas políticas hacia un enfoque más basado en los resultados y basado en los riesgos, garantizando que la regulación sólo se aplica donde más se necesita, por tanto, evitando un exceso de regulación. También se consideró más apropiado un enfoque basado en el riesgo para captar la amplitud de las cuestiones relacionadas con el pluralismo en medios y más adecuado para una aplicación del MPM en el nivel de los distintos estados miembros. En contraste con un enfoque de evaluación comparativa, el MPM no requiere una implementación simultánea en toda la UE.

En consecuencia, el MPM trata de incorporar estrategias para

la detección y la gestión de riesgos. Sitúa a los indicadores identificados (que se describirán más adelante) en un marco de análisis de riesgos, con valores que indican un mayor o menor peligro para el pluralismo. Este enfoque tuvo un impacto fundamental en el diseño del MPM, configurando la reflexión y la formulación de los indicadores. Las formas en que los indicadores se formulan, miden y evalúan siempre parten de la siguiente pregunta: ¿Qué situación podría representar riesgos o amenazas para el pluralismo?

Eso no implica que las oportunidades para un mayor pluralismo en los medios, producto, por ejemplo, de las nuevas tecnologías, hayan sido ignoradas. El MPM incluye indicadores sobre, por ejemplo, la cobertura de banda ancha (que puede ser vista como que ofrece un nuevo canal de distribución) y los servicios bajo demanda (que incrementan el alcance para la diversidad y un contenido de limitado interés). De acuerdo con la metodología y el formato utilizado para los otros indicadores, estos indicadores también se han formulado en términos de amenazas –la baja cobertura de una banda ancha representa un elevado riesgo, por ejemplo, algo que en este caso es sinónimo de una oportunidad perdida. Este enfoque es totalmente compatible con el reconocimiento de una contribución positiva que puede derivar de las nuevas tecnologías y plataformas de medios. Dada la necesidad de suficientes métodos de prueba para evaluar adecuadamente su papel, el MPM adopta un enfoque prudente, en lugar de un enfoque coyuntural, para su inclusión. La prudencia en ese sentido, que se basa en la volatilidad de esos mercados y la falta de datos adecuados (ambos realizan la valoración de su contribución al pluralismo como difícil), no implica la ignorancia, sin embargo. Por el contrario, con el fin de salvaguardar la robustez y la integridad del MPM, es necesario realizar actualizaciones de forma regular, las cuales deben tenerse en cuenta en el diseño del MPM. Ello permitirá que puedan introducirse medidas adecuadas como éstas.

ii. Diagnóstico integral del pluralismo en los medios

El desarrollo de una herramienta de monitoreo para el pluralismo en los medios implica que existe un nivel mínimo de acuerdo acerca de la noción de pluralismo en los medios en sí mismo. ¿El anteriormente mencionado “choque de racionalidades” conlleva que una herramienta de monitoreo estandarizado para los estados miembros de la UE sea una ilusión? Según algunos expertos, que consideran el concepto del pluralismo en los medios en sí mismo como un objeto de confrontación política, sujeto a continuos procesos de negociación social, cualquier intento de alcanzar el “consenso pluralista” dentro de la UE debe ser considerado como sospechoso e indeseable (Karppinen 2009). Sin embargo, el MPM parte de la hipótesis de que es factible la búsqueda de criterios generales y sustanciales para medir los riesgos del pluralismo en los medios (por tanto, no es el nivel real de pluralismo en los medios) y para el desarrollo de herramientas para la evaluación empírica de la diversidad en el sector de los medios, sin poner en peligro el carácter multifacético y normativo del pluralismo en los medios. Con el fin

de ser compatible con los distintos enfoques con respecto al pluralismo en los medios en Europa, el monitor cumple dos importantes condiciones. La primera es que la herramienta ofrece un grado suficiente de sofisticación y no excluye a las dimensiones o aspectos relevantes de pluralismo en los medios. La restricción de la herramienta sólo a cuestiones de propiedad, o la limitación del análisis de la diversidad de contenido a perspectivas solamente políticas, o dejando de lado ciertos tipos de medios, conllevaría sesgar la evaluación de pluralismo en los medios. La segunda es que la herramienta se limita a proporcionar un diagnóstico de la situación, pero no trata de formular las medidas correctivas específicas.

Amplitud y exhaustividad

Mientras que un análisis basado en un aspecto particular del pluralismo en los medios, o limitado a una categoría específica de productos de los medios, puede ser adecuado en el contexto de la evaluación de un caso individual en materia de competencia o de regulación del sector,¹¹ la auditoría general a la que MPM aspira debería basarse en conjuntos diferenciados de criterios. En su enfoque en tres etapas hacia el pluralismo en los medios, la propia Comisión Europea describe el pluralismo en los medios como un concepto que abarca una serie de aspectos, como la diversidad de la propiedad y la variedad en las fuentes de información y en la gama de contenidos disponibles en los distintos estados. Aboga por un enfoque que tenga en cuenta una amplia gama de factores y que combine indicadores que informan acerca de las pertinentes consideraciones legales, económicas y socioculturales (Comisión Europea 2007).

Empezando por la constatación de que también existen similitudes fundamentales en los estándares de pluralismo en los medios propuestos básicamente por el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa, el monitor adopta una amplia noción de pluralismo en los medios que se inspira en los documentos políticos de dichas instituciones. En estos documentos se adopta la perspectiva de que, en las democracias maduras, el pluralismo en los medios abarca las dimensiones política, cultural, geográfica, estructural y relacionada con el contenido. También reconoce que los medios de todo tipo –servicios públicos, medios de comunicación comerciales y comunitarios– desempeñan un importante papel en la generación de pluralismo, así como que una amplia gama de tipos de medios y canales (o títulos) son un requisito previo para el pluralismo. Por tanto, distingue los siguientes ámbitos de riesgo: propiedad de los medios y/o control, tipos de medios y géneros, pluralismo político, pluralismo cultural, pluralismo geográfico y áreas básicas que evalúan los factores generales que tienen un importante impacto en el pluralismo, en particular, la libertad de expresión, la supervisión independiente y la alfabetización mediática. En cada uno de esos dominios de riesgo, se han identificado una serie de riesgos que se evalúan mediante uno o más de los siguientes indicadores:

- (1) indicadores jurídicos para medir la presencia y la eficacia de *las políticas e instrumentos jurídicos que respaldan el pluralismo en los estados miembros*;

- (2) indicadores sociodemográficos para medir el *alcance de los medios a disposición de la ciudadanía en los distintos estados miembros* a la luz de factores sociodemográficos, como la ubicación geográfica, la clase social, la edad y el sexo, y para definir los distintos tipos de mercados de medios desde una perspectiva de usuario final;
- (3) indicadores económicos para evaluar la amplitud y la diversidad de los medios, buscando en el *campo de la oferta y el desempeño económico de los medios*, como el número de compañías de medios y los índices de concentración y rentabilidad.

Por otra parte, esos indicadores abarcan las distintas etapas de la cadena de valor de los medios, en particular, el suministro, la distribución y el uso.

En otras palabras, el monitor adopta un *enfoque integral*, no sólo midiendo la propiedad y la concentración, sino también otras fuerzas restrictivas, y examinando no sólo el pluralismo externo, sino también aspectos de pluralismo interno. Al garantizar que los indicadores constituyen la base más objetiva posible, trata de combinar indicadores cuantitativos y cualitativos con el fin de dar cuenta de los distintos aspectos del pluralismo en los medios. En respuesta a las críticas –expresadas sobre todo en Estados Unidos, a raíz de la propuesta de la FCC para un índice de diversidad (Howley 2005)– de que la reducción del pluralismo a medidas cuantitativas no tiene en cuenta las complejidades del panorama de los medios y sustituye los dispositivos mecánicos por un riguroso análisis del poder de los medios, sino que también deja un amplio margen para el análisis cualitativo de los resultados.

El diagnóstico, no el tratamiento

Los resultados obtenidos a través de la puntuación de los distintos indicadores –166 en total– requieren una minuciosa interpretación para la que la Guía del usuario, que acompaña el MPM, ofrece algunas pautas. El monitor ofrece deliberadamente un diagnóstico, no una herramienta prescriptiva sobre la base de las estrategias de gestión de riesgo establecidas. Su propósito es facilitar la recogida de datos empíricos sobre los distintos riesgos para el pluralismo en los medios, dada la particular situación económica, sociodemográfica y legal de cada estado miembro. A pesar de producir indicadores con respecto a las áreas en las que es necesario adoptar medidas, la herramienta como tal no prescribe remedios específicos o acciones para los perfiles de riesgo particulares. Así, mientras que insta a la aplicación del mismo marco analítico en todos los estados miembros para garantizar la comparabilidad de los resultados obtenidos, no es una llamada a la armonización de las políticas en esta área. El estudio durante el que se desarrolló el monitor *no* tenía claramente como objetivo proponer una definición armonizada del pluralismo en los medios, ni formular un enfoque normativo específico. Dado el gran alcance de la importancia sociocultural, económica y política de los medios para el funcionamiento de las democracias europeas, la delicada cuestión de

cómo proteger el pluralismo en los medios finalmente se deja a discreción de los estados miembros y sus autoridades que, en la definición de su afán por el riesgo de las naciones, son libres de considerar enfoques a la diversidad basados en el mercado, así como enfoques normativos.

Cabe destacar que el monitor también ofrece una solución realista al problema de la conciliación de las demandas de comparabilidad entre los estados miembros con la necesidad de tomar en cuenta las especificidades nacionales: mientras que la aplicación de un conjunto idéntico de indicadores en todos los países, al mismo tiempo es diseñada para adaptarse a los perfiles divergentes de los paisajes de los medios en toda la UE, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño del mercado, el desarrollo de medios y las tradiciones culturales y normativas. Incluye la denominada funcionalidad “de establecimiento de perfiles *ex ante*”, a través de la que se puede dar cuenta de la repercusión que las realidades subyacentes, como el tamaño de la población y los niveles de ingresos medios, tienen sobre el nivel de pluralismo en los medios sostenibles a través de medios comerciales (Valcke [et al.] 2010).

3. Observaciones finales

Los escépticos han criticado el enfoque en tres etapas de la Comisión, al considerarlo un enfoque muy (demasiado) blando a la cuestión del pluralismo en los medios, y lo han tachado de ser una vía para acallar las demandas del Parlamento Europeo y similares de la Federación Europea de Periodistas, que siguen solicitando a la Comisión que adopte medidas sobre la cuestión del pluralismo en los medios (Komorek 2009). No puede negarse que, en efecto, hasta ahora, el plan en tres etapas no ha dado ningún resultado concreto. A pesar de unas grandes expectativas y mucha esperanza con respecto a la tercera etapa –una comunicación de la Comisión sobre los indicadores concretos y un posible estudio de seguimiento que sistemáticamente aplicaría los indicadores a todos los estados miembros de la UE–, la nueva comisaria de la Agenda Digital, la señora Neelie Kroes, todavía no ha anunciado ninguna iniciativa en esa línea. No sorprende, así pues, que en su reciente Resolución de 10 de marzo de 2011 sobre la ley de medios de comunicación húngara, el Parlamento Europeo haya apelado una vez más a la Comisión para que tome medidas contra los preocupantes acontecimientos con respecto a la libertad de prensa y el pluralismo en una serie de estados miembros. Insta a la Comisión a: “ [...] que actúe sobre la base del artículo 265 del TFUE, presentando antes de finales de año una iniciativa legislativa de conformidad con el artículo 225 del TFUE relativa a la libertad, el pluralismo y la gobernanza independiente de los medios de comunicación, para corregir las deficiencias del marco legislativo de la UE en materia de medios de comunicación, haciendo uso de sus competencias en los ámbitos del mercado interior, la política audiovisual, la política de competencia, las telecomunicaciones, las ayudas estatales, la obligación de servicio público

y los derechos fundamentales de toda persona que resida en territorio de la UE, con miras a definir al menos unas condiciones esenciales mínimas que todos los Estados miembros deban respetar en las legislaciones nacionales a fin de asegurar, garantizar y promover la libertad de información, un adecuado nivel de pluralismo en los medios de comunicación y la gobernanza independiente de los mismos;

Es muy poco probable que la Comisión responda a esta llamada con una iniciativa legislativa para la aprobación de una directiva relativa a la libertad de prensa y el pluralismo. Como se analiza en el presente artículo, existen una serie de desafíos, como los enfoques normativos divergentes y las culturas reguladoras, la falta de una base jurídica sólida o los rápidos desarrollos tecnológicos y económicos, que pueden ser (demasiado) difíciles de superar.

Un enfoque más realista podría ser la implementación –con el apoyo de la Unión Europea, posiblemente coordinado por el Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, y en cooperación con los reguladores nacionales de los medios de comunicación– del monitor de pluralismo en los medios. Como se ha argumentado en el presente artículo, el monitor ofrece una herramienta para auditar el pluralismo en los medios que pone de relieve las áreas de riesgo actual y potencial, y permite la comparación de las situaciones y las respuestas adoptadas. Está diseñado para dar cabida a los perfiles divergentes de los contextos mediáticos en toda la UE, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño del mercado, el desarrollo de los medios de comunicación, las tradiciones culturales y de reglamentación, y contempla el impacto que las realidades subyacentes, como el tamaño de la población y los niveles de ingresos medios, tienen en el nivel del pluralismo en los medios sostenibles por medios comerciales. El monitor de pluralismo en los medios puede mejorar la audibilidad del pluralismo en los medios en los estados miembros y proporcionar a los responsables de la toma de decisiones, tanto en el ámbito político como de la industria, los medios para desarrollar una base probatoria más amplia y más fuerte para la definición de prioridades y acciones en esta importante área.

Como señaló Klimkiewicz (2009), “el hecho de que el pluralismo en los medios sea racionalizado de distintas formas, y que exista tensión entre esas formas, no disminuye su potencial o bloquea la posibilidad de formulación de importantes políticas. La pregunta central es, sin embargo, si los ‘puentes políticos’ están contruidos entre prácticas divergentes arraigadas en los distintos estándares de racionalidad, y si, en consecuencia, activan el potencial del pluralismo en los medios.” Al ser el primer instrumento que reúne una serie de preocupaciones anteriormente dispares para ofrecer un enfoque multifacético al pluralismo als mitjans, el monitor de pluralismo en los medios constituye, a nuestro juicio, una poderosa herramienta para construir esos puentes políticos...

El texto se cerró el 1 de mayo de 2011

Notas

1. La Dra. Peggy Valcke es profesora investigadora a tiempo completo en la Université Catholique de Louvain, profesora de Derecho de los Medios de Comunicación en la Hogeschool - Universiteit Brussel y en la European University Institute (Florence School of Regulation), y profesora visitante en la University of Tilburg. Es la actual directora del Interdisciplinary Centre for Law & ICT (www.icri.be), al que se incorporó en 1996. En 2006 fue profesora visitante en la Central European University en Budapest (Hungria) y profesora de la Escuela de Verano de Oxford/Annenberg. Es miembro del regulador de medios de Flandes y consejera a tiempo parcial de la autoridad de la competencia belga.
2. En el nivel macro de los sistemas de medios de comunicación (propiedad de los medios y estructuras de servicios, costes de entrada y condiciones), en el nivel meso de las instituciones de los medios (desempeño de los medios, prácticas profesionales, acceso de los usuarios y forma en que el usuario interactúa con los contenidos y servicios), y en el nivel micro de los contenidos de los medios (Klimkiewicz 2009, 46).
3. Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), D. O. [2010] L 95/1. Dicha directiva coordina la Directiva 89/552/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (D. O. [1989] L298/23), modificada por la Directiva 97/36/CE (D. O. [1997] L 202/60) y la Directiva 2007/65/CE (D. O. [2007] L 332 /27).
4. Reglamento (CE) n.º 139/2004, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas, D. O. [2004] L24/1.
5. Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador común de las redes de comunicaciones electrónicas y los servicios (Directiva marco), DO [2002] L 108/33, modificada por la Directiva 2009/140/CE (DO [2009] L 337/37) y el Reglamento 544/2009 (DO [2009] L 167/12).
6. Conferencia Audiovisual de Liverpool, 'Between Culture and Commerce' ('entre la cultura y el comercio', 20-22 de septiembre de 2005, Grupo de Trabajo 5. http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/liverpool_2005/uk-conference-report-en.pdf).
7. http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/index_en.htm
8. Es preciso tener en cuenta que Jeremy Hunt, secretario de Estado de Cultura, no siguió el consejo de la Ofcom. En marzo de ese año, aprobó la fusión con la condición de que

Sky News se escindiría en una nueva empresa que seguiría siendo controlada, en un 39%, por News Corporation, pero cuya junta estaría integrada por una mayoría de directores independientes "para garantizar la independencia editorial y la integridad en la cobertura informativa".

9. Para una perspectiva general de los distintos criterios y sistemas que se utilizan para la regulación de la propiedad de los medios en toda Europa, véase Valcke (2009).
10. Por ejemplo, el IREX Media Sustainability Index (<<http://www.irex.org/msi/>>) o el Dutch Media Monitor (<<http://www.mediamonitor.nl/>>), véase ICRI [et al.] 2009, 14.
11. Como la fusión de News Corp y BSKyB en el Reino Unido, anteriormente mencionada, en la que la Ofcom concentró su análisis del impacto de la fusión en la pluralidad de los medios de comunicación.

Referencias

- ARIÑO, M. "Competition Law and Pluralism in European Digital Broadcasting: Addressing the Gaps". *Communications & Strategies*, 54, 2004, p. 97-128.
- BECK, U. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage, 1992.
- BLACK, J. *Critical Reflections on Regulation*. Documento de reflexión del Centre for the Analysis of Risk and Regulation, LSE DP 4, 2002. <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper4.pdf> (publicado en el *Australian Journal of Legal Philosophy*, 27, p. 1-35).
- BLACK, J. "Forms and Paradoxes of Principles-Based Regulation". *Capital Markets Law Journal*, 3, 2008, p. 425-457.
- CÁMARA DE LOS LORES (Reino Unido). "Select Committee on Communications. The Ownership of the Media" (primer informe de la sesión 2007-2008), 27 de junio de 2008.
- CHRISTENSEN, C. *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1997.
- COMISIÓN EUROPEA. Libro Verde "Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior – valoración de la necesidad de una acción comunitaria", COM (92) 480 final, 23 de diciembre de 1992.
- COMISIÓN EUROPEA. Libro Verde sobre los servicios de interés general, COM (2003) 270 final, 2003.

COMISIÓN EUROPEA. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Pluralismo en los medios en los estados miembros de la Unión Europea, 16 de enero de 2007, SEC(2007) 32.

<http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf>

CONSEJO DE EUROPA (Comité de Ministros). Recomendación n.º R(99)1 sobre medidas para promover el pluralismo en los medios de comunicación.

<<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>>

CRAUFURD SMITH, R. (ed.) *Culture and European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004a.

CRAUFURD SMITH, R. "Rethinking European Union Competence in the Field of Media Ownership: The Internal Market, Fundamental Rights and European Citizenship". *European Law Review*, 29(5), 2004b, p. 652-672.

DE COCKBORNE, J. E. Discurso inaugural en el Stakeholder Workshop sobre el *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach*. Bruselas, 8 de junio de 2009.

DOYLE, G. "From "Pluralism" to "Ownership": Europe's Emergent Policy on Media Concentrations Navigates the Doldrums". *Journal of Information, Law & Technology (JILT)*, 3, 1997.

<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/1997_3/doyle>

DOYLE, G. "Towards a Pan-European Directive? From "Concentrations and Pluralism" to "Media Ownership"". *Communications Law*, 1, 11, 1998.

GRISOLD, A. "Press Concentration and Media Policy in Small Countries: Austria and Ireland Compared". *European Journal of Communication*, 11, 1996, p. 485-509.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HELBERGER, N. *Controlling Access to Content – Regulating Conditional Access in Digital Broadcasting*. Information Law Series 15, Den Haag: Kluwer Law International, 2005.

HELBERGER, N.; LEURDIJK, A.; DE MUNCK, S. "User Generated Diversity - Some Reflections on How to Improve the Quality of Amateur Productions". *Communications & Strategies*, 77, 1, 2010, p. 55-77.

HITCHENS, L. "Media Ownership and Control: A European Approach". *Modern Law Review*, 57, 1994, p. 585.

HOLMES, J. "European Community Law and the Cultural Aspect of Television". En: CRAUFURD SMITH, R. (ed.). *Culture and European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 169.

HOWLEY, K. "Diversity, Localism and the Public Interest: the Politics of Assessing Media Performance". *International Journal of Media and Cultural Politics*, 1, 1, 2005, p. 103-106.

ICRI, JIBS, CEU. Ernst & Young [et al.] *Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach (Final Report and Annexes: User Guide, MPM, Country Reports)*. [“indicadores para el pluralismo en los medios a los estados miembros – hacia un enfoque basado en el riesgo (informe final y anexos: guía del usuario, MPM e informes del país)"] Bruselas: Comisión Europea, julio de 2009, <http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/index_en.htm> (impresión bajo demanda a través de Lulu.com: ISBN 978-1-4452-0769-8; ISBN 978-1-4452-2519-7)

IOSIFIDES, P. "Pluralism and Media Concentration Policy in the European Union". *Javnost The Public*, vol. 4, 1, 1997, p. 85-104.

KARPPINEN, K. "Media Diversity and the Politics of Criteria – Diversity Assessment and Technocratisation of European Media Policy". *Nordicom Review*, 27, 2006, p. 53-68.

KARPPINEN, K. "Making a Difference to Media Pluralism: A Critique of the Pluralistic Consensus in European Media Policy". En: CAMMAERTS, B.; CARPENTIER, N. (ed.). *Reclaiming the Media - Communication Rights and Democratic Media Roles (ECREA Series)*. Bristol: Intellect, 2009.

KARSTENS, E. "Risk Management in Media Policy: The Challenges of Diversity". *Magazine of the European Journalism Centre*, 11 de enero de 2008.

<http://www.ejc.net/magazine/article/risk_management_in_media_policy_the_challenges_of_diversity/>

KEEN, A. *The Cult of the Amateur: How Today's Internet is Killing Our Culture and Assaulting Our Economy*. Londres/Boston: Nicholas Brealey Publishing, 2007.

KLIMKIEWICZ, B. "Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies". En: CZEPEK, A.; HELLWIG, M.; NOWAK, E. *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, Bristol: Intellect, 2009.

KOMOREK, E. "The European Commission's Three-Step Approach to Media Pluralism – A Conduit for the Protection of Expression in the European Union?". *Amsterdam Law Forum*, 2, 1, 2009. <<http://ojs.ubvu.vu.nl/alf/issue/view/15>>

LESSIG, L. *Code and Other Laws of Cyberspace*. Nueva York: Basic Books, 1999.

OFCOM. *Report on Public Interest Test on the Proposed Acquisition of British Sky Broadcasting Group Plc by News Corporation*, 31 de diciembre de 2010.

<<http://www.ofcom.org.uk/>>

OECD. *Futures Project on Emerging Systemic Risks*, 2003 Report, 2003.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/23/56/19134071.pdf>>

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución sobre la concentración de los medios de comunicación y la diversidad de opiniones, D. O. [1992] C 284/44, 1992.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución sobre la concentración de los medios y el pluralismo, D. O. [1994] C 323/157, 1994.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución sobre el pluralismo y la concentración de medios, D. O. [1995] C166/133, 1995.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución sobre el peligro que corre en la UE y, particularmente, en Italia, la libertad de expresión y de información, D. O. [2004] C 104 E/1026, 2004.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo en los medios de comunicación en la Unión Europea, D. O. [2010] C 8 E/85, 2008a.

PARLAMENTO EUROPEO. Informe sobre la concentración y el pluralismo en los medios de comunicación en la Unión Europea (2007/2253(INI)), ponente: Marianne Mikko, 10 de julio de 2008, 2008b.

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0303&language=ES>>

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 10 de marzo de 2011 sobre la Ley de medios de comunicación húngara, 2011.

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//ES>>

PUPPIS, M. "Media Regulation in Small States". *International Communication Gazette*, 71, 1-2, 2009, p. 7-17.

REDING, V. "Europe's Magazines and the New Media – Way Ahead". Discurso pronunciado en la recepción de gala de la FAEP 'Empowering Citizens – The Magazine Media'. Bruselas, 7 de octubre de 2009, SPEECH/09/452.

ROTHSTEIN, H.; HUBER, M.; GASKELL, G. "A Theory of Risk Colonization: The Spiraling Regulatory Logics of Societal and Institutional Risk". *Economy and Society*, 35 (1), 2006a, p. 91-112.

ROTHSTEIN, H.; IRVING, PH.; WALDEN, T.; YEARSLEY, R. "The Risks of Risk-based Regulation: Insights from the Environmental Policy Domain". *Environment International*, 32, 2006b, p. 1056-1065.

SCHULZ, W.; HELD, TH. *Regulated Self-regulation as a Form of Modern Government. Working Paper* del Hans-Bredow-Institute for Media Research, 2001.

<http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/38>

SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper & Row, 1975.

SUNSTEIN, C. *Republic.com*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.

VALCKE, P. *Digitale Diversiteit – Convergentie van Media-, Telecommunicatie- en Mededingingsrecht* ['diversidad digital-convergencia de la regulación de los medios, las telecomunicaciones y la competencia']. Bruselas: Larcier, 2004.

VALCKE, P. "From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods". *Journal of Media Business Studies*, 6(3), 2009, p. 19-42.

VALCKE, P.; PICARD, R.; SÜKÖSD, M.; KLIMKIEWICZ, B.; PETKOVIC, B.; DAL ZOTTO, C.; KERREMANS, R. "The European Media Pluralism Monitor: Bridging Law, Economics and Media Studies as a First Step towards Risk-Based Regulation in Media Markets". *Journal of Media Law*, 2, 1, 2010, p. 85-113.

VAN CUILENBURG, J.; VAN DER WURFF, R. (ed.) *Media and Open Societies*. Amsterdam: Het Spinhuis, 2000.

VAN EIJK, N. "Search Engines: Seek and Ye Shall Find? The Position of Search Engines in Law". *IRIS plus* 2006-7. Estrasburgo: Observatorio Europeo del Audiovisual, 2006.

<http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2006.pdf>

VERHULST, S. "Mediation, Mediators, and New Intermediaries: Implications for the Design of New Communications Policies". En: NAPOLI, P.M. *Media Diversity and Localism – Meaning and Metrics*. Mahwah, Nueva Jersey, Londres: Lawrence Erlbaum Associates, 2007, p. 113-137.