MEDIOS DE COMUNICACIÓN, PLURALISMO Y CONTROL DEMOCRÁTICO

Riesgos para el pluralismo de los medios en un entorno digital en Europa

Elda Brogi



Es innegable que la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y, en consecuencia, el pluralismo de los medios, en todas sus definiciones e interpretaciones, son pilares de las democracias liberales contemporáneas, debido a que estos son instrumentos para garantizar un debate político y social pacífico, y son la base de otros derechos democráticos esenciales, comenzando por el derecho al voto.

Pluralismo de los medios y pluralismo mediático: un interés creciente en la Unión Europea

En las últimas dos décadas, el debate político europeo ha experimentado un renovado interés por el pluralismo de los medios. Esta atención despertó por algunos casos nacionales que resultaron problemáticos para la intersección entre los medios y la política (por ejemplo, Italia, Hungría o Polonia), o por los desafíos planteados por la difusión de desinformación en el nuevo ecosistema de información, que supuestamente perturba la

integridad de las elecciones o referéndums (Brexit). Ya sea flagrante o no, debido a la concentración y captura política de los medios, la asignación de recursos financieros por parte de los estados a los medios de comunicación de manera no transparente y discriminatoria, la falta de independencia de los reguladores de los medios y la viabilidad reducida de los mercados de los medios de comunicación; el pluralismo mediático en la UE se está deteriorando. Además, el periodismo está sufriendo una gran crisis: los periodistas se enfrentan a un deterioro de las condiciones laborales y están más expuestos a presiones políticas, económicas y a amenazas físicas. Los avances tecnológicos han ampliado las posibilidades de informar y estar informados, pero también han afectado al mercado de los medios y han abierto la puerta a nuevas amenazas y desafíos globales como la difusión de desinformación, la polarización de debates y el discurso de odio en una escala sin precedentes [1].

El Consejo de Europa ha desarrollado un conjunto de normas sobre libertad y pluralismo de los medios de comunicación que son una interpretación viva de la libertad de expresión (artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Recientemente, la UE también se ha expresado más sobre el pluralismo de los medios de comunicación. Tradicionalmente atribuido bajo la competencia de los estados miembros (que han estado y siguen deseosos de mantener sus poderes sobre el sistema de medios de comunicación), el pluralismo de los medios de comunicación está consagrado como un principio en el artículo 11.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Si bien no existe ninguna competencia específica de la UE dedicada al pluralismo de los medios de comunicación en los Tratados de la UE, se está convirtiendo cada vez más en un interés primordial para la formulación de políticas de la UE. El pluralismo de los medios de comunicación es una condición que la UE exige a los estados miembros (y los países que están dispuestos a acceder a la UE) que cumplan. Constituye una característica común de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y es un facilitador clave de otros derechos fundamentales y la democracia; la UE y los estados miembros se esfuerzan por garantizarlo y protegerlo como condición esencial para las democracias liberales.

El cumplimiento del principio de pluralismo de los medios de comunicación por parte de los Estados miembros se evalúa ahora consistentemente en los informes sobre el estado de derecho que la CE (Comisión Europea) ha publicado desde 2020, donde el pluralismo de mediático se considera una condición previa para el estado de derecho, la responsabilidad democrática y la lucha contra la corrupción.

> Los avances tecnológicos han ampliado las posibilidades de informar y estar informados, pero también han afectado al mercado de los medios y han abierto la puerta a nuevas amenazas como la desinformación, la polarización de debates y el discurso de odio

En la última década, la Unión Europea ha desarrollado acciones consistentes para apoyar el pluralismo de los medios: entre estos, la UE financia proyectos para analizar la situación de

los medios en los estados miembros (como el *Media Pluralism Monitor*), apoya iniciativas para promover, preservar y defender la libertad de los medios (como el Centro Europeo para la Prensa y la Libertad de los Medios), emite recomendaciones sobre la seguridad de los periodistas, facilita acciones para abordar la desinformación en línea (por ejemplo, con el Código de prácticas sobre desinformación o con el establecimiento del Observatorio Europeo de Medios Digitales) y mucho más, incluyendo los propios informes y mecanismos sobre el estado de derecho que deberían desencadenar una reacción proactiva por parte de los estados miembros o, como último recurso, una sanción de la UE.

Una perspectiva europea y holística

Existe un amplio consenso entre académicos y legisladores en que el pluralismo de los medios es un valor democrático y esencial para la integridad del discurso y los procedimientos democráticos. Sin embargo, la definición de pluralismo mediático, las políticas concretas que conlleva y la forma en que se evalúa a nivel estatal, son significativamente debatidas e influenciadas por contextos políticos, económicos y legales, por los diferentes enfoques académicos y por los desarrollos tecnológicos y de mercado.

El concepto de pluralismo de los medios puede verse como un producto del “mercado de ideas” (Stuart Mill, 1859). Como se interpreta en los Estados Unidos, el pluralismo de los medios se percibe como una consecuencia del derecho absoluto consagrado en la Primera Enmienda, y de la libre competencia en el mercado de los medios. Ésta es la perspectiva optimista a partir de la cual el mercado naturalmente permitirá que diferentes voces hablen e intercambien puntos de vista, y que el ciudadano pueda detectar la verdad a partir de la diversidad de información que brinda el “mercado de las ideas”. La “escasez de recursos”, justificó cierta regulación en la radiodifusión.

En Europa, la noción de pluralismo de los medios de comunicación se desarrolló con un objetivo final similar, aunque con un conjunto de herramientas y políticas diferentes dirigidas por diferentes opciones políticas en relación con el auge de la tecnología de la radiodifusión y la variedad de contextos nacionales. Europa desarrolló un concepto (y un contenido) de pluralismo mediático que está influenciado por la noción de «pluralismo interno» (habiendo preferido inicialmente el monopolio de la radiodifusión de servicio público sobre el mercado de la radiodifusión de ideas) funcional a la noción de «esfera pública» en un significado Habermasiano.

El pluralismo mediático está asociado a la definición de democracia deliberativa e implica que como condición previa para participar en el debate democrático, los ciudadanos deben tener acceso a una amplia gama de información diversa. Esta visión implica que el Estado no debe ser meramente pasivo, sino que debe actuar para garantizar el pluralismo mediático y poner en marcha todas las políticas que cumplan con este objetivo, asegurar las condiciones para un sistema mediático plural e inclusivo que abarque todas las áreas geográficas, y que funcione para evitar que los intereses políticos y comerciales obstaculicen el papel de los medios de comunicación en una sociedad democrática. Una tarea difícil para los estados, un mandato que debería basarse en instituciones políticas

sólidas y una cultura democrática. “Como garantes últimos del pluralismo, los Estados tienen la obligación positiva de establecer un marco legislativo y normativo apropiado a tal efecto” [2].

Consecuentemente, la formulación de políticas públicas sobre el pluralismo de los medios en Europa está abierta a muchas más interpretaciones y matices diferentes. El pluralismo mediático ha sido concebido como una representación de la diversidad geográfica y cultural, así como una reserva de espacios para grupos minoritarios. También incluye un aspecto importante de los medios públicos, proporcionando información plural en el interés público. En muchos contextos, la importancia del pluralismo de los medios solo se reconoce durante los períodos electorales. En este caso, el pluralismo de los medios está estrictamente relacionado con garantizar que todos los candidatos y partidos tengan condiciones equitativas y justas para acceder a los medios. Esto es necesario para satisfacer tanto las necesidades de una campaña electoral justa como para garantizar que los votantes reciban información de todos los partidos en competencia.

> En Europa, el pluralismo mediático está asociado a los conceptos de esfera pública y democracia deliberativa: como condición previa para participar en el debate democrático, los ciudadanos deben tener acceso a una ámplia gamma de información diversa

Entre todas las interpretaciones del pluralismo de los medios, las que se centran en la diversidad y la transparencia de la propiedad de los medios son las más explotadas por los formuladores de políticas, haciéndose eco de la perspectiva estadounidense. Durante muchos años, el pluralismo de los medios denotó la pluralidad (externa) de propiedad. La concentración en el mercado de los medios que evoluciona hacia el oligopolio o el monopolio se vio como una amenaza para el debate democrático, ya que potencialmente limitaba la diversidad de voces que ofrecía el propio mercado. Paralelamente, la transparencia de la propiedad de los medios se convirtió en un instrumento importante para evaluar tanto la concentración del mercado como para revelar los intereses creados de los propietarios de los medios y el posible sesgo editorial.

Pluralismo mediático e informativo en el entorno digital: definiciones y riesgos

¿Qué significa el pluralismo de los medios en el entorno digital? El rápido desarrollo tecnológico ha trastocado el ecosistema de los medios sobre el que se concibieron las teorías del pluralismo de los medios antes mencionadas. Esto nos lleva a un enigma terminológico: ¿qué tipo de contenido o servicio se debe tener en cuenta al abordar el pluralismo de los medios? Dentro del nuevo panorama digital, los “medios de comunicación masivos” son reemplazados por un sistema de comunicación de muchos a muchos, contenido proporcionado a demanda e información recibida basada en la elaboración de

perfiles. Las teorías y conceptualizaciones sobre el “pluralismo de los medios” surgen de la necesidad de responder al entorno / mercado de los medios de comunicación de masas, o a las solicitudes de diversidad entre la prensa y las emisoras tradicionales. Por lo tanto, la génesis del “pluralismo de los medios” está asociada con un entorno de transmisión impresa y lineal que ya no existe.

En cambio, el entorno de los «nuevos medios» se caracteriza por una abundancia de ofertas, por la segmentación de las audiencias, por la proliferación de servicios personalizados de información y por la comunicación impulsada por algoritmos basada en la elaboración de perfiles de datos. Si bien se reconoce ampliamente que se necesita información plural para garantizar la integridad democrática, ¿qué tipo de comunicación se considera relevante para el discurso público y qué debe tenerse en cuenta al evaluar el nivel de pluralismo del entorno de los medios digitales? No es una tarea fácil: solo por mencionar un ejemplo, el *Media Pluralism Monitor* toma en cuenta a todos los actores que contribuyen al ecosistema mediático, teniendo un impacto potencial en la opinión pública, incluidos los intermediarios digitales que difunden información, siendo esta producida por medios profesionales o de otras fuentes, o generadas por los usuarios.

Además, dado que la información ya no es proporcionada exclusivamente por las empresas de medios, generalmente deberíamos reemplazar el término “pluralismo mediático” por el más preciso: “Pluralismo mediático y de la información”: una definición más amplia y funcional que incorpora toda la información que contribuye a definir la opinión pública y, consecuentemente, el debate público.

Inicialmente, la abundancia de información justificó cierto optimismo ya que las nuevas tecnologías permitieron que sistemas baratos y universales difundieran cualquier tipo de información. La web es, de hecho, una impresionante fuente de información. Desafortunadamente, también abrió la puerta a una diseminación viral y sin precedentes de desinformación y discurso de odio. El consumo de noticias ha cambiado drásticamente y se ha orientado hacia nuevos hábitos. Las generaciones más jóvenes acceden a la información casi solo a través de maneras alternativas, utilizando las redes sociales como primeras fuentes de información, mientras que el contenido a menudo se recomienda a través de algoritmos no transparentes. Las audiencias se atomizan y reagrupan de diferentes maneras, a través de recomendaciones de noticias, algoritmos, aplicaciones de mensajería y redes sociales. Este entorno se alimenta de los datos de los propios usuarios, crea más oportunidades para la información dirigida, se corresponde con los intereses de los usuarios, pero puede dejarlos menos expuestos a contenido diverso y, en cambio, más expuestos a noticias no verificadas y no confiables. Este modelo de negocio conlleva un riesgo de polarización del debate y la negación de la esfera pública pacífica que debe ser el fin último del pluralismo mediático.

Dentro de este marco, cambios como la consolidación de grandes empresas globales como intermediarias de la información, la forma en que estas plataformas se comportan como filtros de la información online y compiten por la (escasa) atención del usuario, y el desplazamiento online de los ingresos publicitarios que reduce los recursos de los medios tradicionales han generado críticas sobre si el entorno digital puede ser efectivamente

abierto y plural, si este beneficia el discurso democrático o si limita la integridad de las democracias liberales [3].

Frente a estos riesgos se pueden utilizar dos enfoques de política: o dejar que el mercado defina su equilibrio competitivo y asegurar el nuevo mercado de ideas; o definir algunas estrategias de política que podrían limitar los riesgos asociados con el nuevo entorno digital y la expansión de los filtros, también para limitar la influencia que puedan ejercer sobre el discurso democrático.

> La noción de «diversidad de exposición» se está volviendo relevante para compilar una nueva definición de pluralismo mediático. La exposición a diferentes voces ya no es una cuestión de cuántos medios diferentes proporciona el mercado, sino de cómo exponer al ciudadano a contenido diverso y, especialmente, de interés público

En este contexto, muchos autores y políticos están reinterpretando el significado del pluralismo de los medios. Por ejemplo, el debate académico y político más reciente destacó la importancia de definir la pluralidad comenzando por analizar la condición de los usuarios dentro del nuevo ecosistema de medios. Los motores de búsqueda, las redes sociales, las aplicaciones y los servicios audiovisuales no lineales son nuevos filtros para acceder a información general, en particular información de interés público. En un entorno en línea que depende cada vez más de recomendadores de noticias personalizados y depósitos de información personalizada, los usuarios están menos expuestos a una diversidad de contenido. Algunos autores apoyan la teoría de que los ciudadanos están principalmente expuestos a contenidos que refuerzan o confirman sus visiones previamente formadas, y progresivamente están menos expuestos a contenidos de interés público general o, en todo caso, a contenidos relevantes para una participación crítica en la vida democrática de un país.

Con base en estos supuestos, la noción de “diversidad de exposición” se está volviendo relevante para compilar una nueva definición de pluralismo mediático. La exposición a diferentes voces ya no es una cuestión de cuántos medios diferentes proporciona el mercado, sino más bien una cuestión de cómo se pueden diseñar algoritmos para exponer al ciudadano a contenido diverso y, en particular, a contenido de «interés público». Por otro lado, en una perspectiva de “pluralismo externo” conviene intervenir y regular el poder de mercado de las plataformas online que se comportan como filtros.

¿Y el rol de la Unión Europea?

Ha llegado el momento de que la UE apoye el pluralismo de los medios de comunicación en sus estados miembros. Por un lado, la UE debe limitar la deriva de algunos estados miembros hacia democracias antiliberales/iliberales y, por otro, debe apoyar el pluralismo

de los medios en su complejidad y seguir mirando hacia el futuro. Hay dos razones principales para hacer esto: el pluralismo de los medios presenta algún elemento de riesgo en todos los estados miembros. La segunda razón es que un solo estado miembro no puede afrontar el poder de los intermediarios digitales, especialmente teniendo en cuenta la evolución del sector de los medios de comunicación y el papel que tienen las plataformas digitales en línea en el entorno de la información y en el pluralismo de los medios de comunicación.

A la luz de una ley de libertad de medios que fue anunciada por la Comisión Europea, hay cuestiones en las que la UE debería tratar de trabajar más: mejorar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación; mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las plataformas en línea y definir sistemas democráticos de supervisión de sus acciones; y apoyar económicamente a los medios de comunicación, los periodistas y el periodismo de calidad para que no se vean impulsados por decisiones políticas (por ejemplo, creando fondos de la UE para el periodismo y garantizando una mayor transparencia para las campañas políticas en línea). La UE requiere una gran atención a la seguridad de los periodistas, ya que están cada vez más sujetos a amenazas físicas y digitales.

La UE está trabajando en dos propuestas principales: la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales. Estos borradores están destinados a definir más responsabilidades para las grandes plataformas en línea y limitaría el poder de los intermediarios percibidos como filtros problemáticos. Esto repercutirá en los medios digitales y el pluralismo de la información. Ambos borradores de propuestas son interesantes e impresionantes e intentan hacer frente a la complejidad de la sociedad de la información. Con suerte, lo harán evitando crear reglas que son demasiado difíciles de implementar de manera efectiva.

Sobre todo, se debe enfatizar que cualquier política sobre el pluralismo de los medios y la información debe basarse en la investigación empírica, incluida la moderación de contenido y las prácticas de selección y cribado de las plataformas en línea. Actualmente, existen desafíos cada vez mayores involucrados en la realización de dicha investigación, incluido el acceso limitado a los datos funcionales de las plataformas. Por lo tanto, una política sólida debe enfatizar la importancia de la transparencia, asegurar la responsabilidad de los intermediarios en línea y definir mecanismos de responsabilidad democrática (particularmente cuando derechos humanos o elecciones están en juego).

Es revelador que este año se haya otorgado el Premio Nobel de la paz a los periodistas Maria Ressa y Dmitry Muratov. Este premio confirma la importancia y la trascendencia del periodismo valiente y de calidad que contribuye al debate democrático y al pluralismo mediático. Pero, si se permite la siguiente broma, cuando se trata de cuestiones de pluralismo de los medios digitales en la actualidad, otro premio Nobel que encaja bien en la discusión es el Premio Nobel de Física otorgado al profesor italiano Giorgio Parisi, por el estudio sobre sistemas complejos. La sociedad de la información y los medios de comunicación es un sistema complejo, y las políticas de pluralismo de los medios hoy en día requieren un sistema igualmente complejo, bien planificado, riguroso, holístico y de múltiples niveles de intervenciones políticas.

Este texto elabora y desarrolla el artículo académico BROGI, E. (2020). «The media pluralism monitor: Conceptualizing media pluralism for the online environment«, publicado en *Profesional de la información*, v. 29, n. 5, e290529.

REFERENCIAS

1 — Bleyer-Simon, K., Brogi, E., Carlini, R., Nenadic, I., Palmer, M., Parcu, P.L., Verza, S., Viola de Azevedo Cunha, M., Žuffová, M (2021). *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2020*. Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), Country Reports. Informe disponible en Cadmus, repositorio de investigación del European University Institute [disponible en línea].

2 — Recomendación CM/Rec(2018)1 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el pluralismo de los medios y la transparencia en la propiedad de los medios, adoptada el 7 de marzo de 2018 [disponible en línea].

3 — Moore, M., Tambini, D. (eds.) (2018). «Digital dominance: The power of Google, Amazon, Facebook, and Apple». Oxford, England: Oxford University Press.
Parcu, P. L., *New digital threats to media pluralism in the information age*, EUI RSCAS, 2019/19, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF). Disponible en Cadmus, repositorio de investigación del European University Institute [disponible en línea].



Elda Brogi
Elda Brogi es profesora del Instituto Universitario Europeo (EUI), dónde ejerce de coordinadora científica del Center for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF). También es integrante del Consejo Ejecutivo del Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO). A la par, forma parte del Comité de Expertos en Medio Ambiente y Reforma de los Medios (MSI-REF) del Consejo de Europa y fue coponente de la recomendación sobre comunicación electoral y cobertura mediática de las campañas electorales de la misma institución. Doctora en Derecho Público y Derecho Constitucional por la Universidad La Sapienza de Roma, imparte docencia en el ámbito del Derecho de la Comunicación en la Universidad de Florencia. También ha formado parte del Comité de Expertos en Pluralismo y Transparencia de la Propiedad de los Medios y del Comité de Expertos sobre Protección del Periodismo y Seguridad de los Periodistas del Consejo de Europa.