

Prioridades y tendencias en la cooperación cultural internacional de los países de la UE

*Anna Villarroya Planas y Laura Gómez-Bustos **

Tema: En el presente ARI se pretenden abordar las prioridades de cooperación cultural internacional de los Estados miembros de la UE, así como los nuevos instrumentos que, en este ámbito, se han generado a nivel comunitario.

Resumen: Los actores e instrumentos de la cooperación cultural internacional han evolucionado en las últimas décadas y esta evolución se ha acelerado en los últimos años en el marco de la UE, a raíz de una nueva estrategia para la cultura definida por la Comisión Europea y sus Estados miembros. En este sentido, a pesar de que la cultura es una competencia nacional, la acción de los Estados miembros de la UE no es ajena a esta acción comunitaria complementaria.

Este ARI se centra en las áreas prioritarias para la cooperación cultural internacional de los Estados miembros de la UE, marcando las principales tendencias, y apuntando algunas de las novedades en el campo de la cooperación cultural internacional a nivel comunitario.

Análisis: La cooperación cultural internacional se ha caracterizado tradicionalmente por llevarse a cabo por Estados, de manera bilateral, a través de acuerdos de cooperación cultural y, de manera intergubernamental, a través del Consejo de Europa. Aunque ésta sigue siendo la vía predominante en la actualidad, cada vez son más los nuevos canales de cooperación cultural internacional en los que intervienen una diversidad de actores e instrumentos.

La cooperación cultural internacional en el marco de la UE puede abordarse desde una vertiente interna y otra externa. Su vertiente interna hace referencia a la cooperación internacional intra-comunitaria, es decir, entre Estados miembros de la UE. Este tipo de cooperación, más frecuente, ha contado tradicionalmente con programas de fomento de la movilidad transfronteriza de artistas y de profesionales de la cultura, así como de apoyo a la circulación de obras culturales. La vertiente externa, hasta hace pocos años con un alcance muy limitado, se ha visto potenciada por la aprobación en el 2007 de la Agenda Europea para la Cultura en un Mundo Globalizado. Esta vertiente externa, en la que la cultura se incorpora como elemento en las relaciones con terceros países, ha sido consagrada como uno de los tres objetivos de la citada Agenda. Asimismo, la coincidencia temporal con la adopción de la Convención UNESCO para la protección y la

* *Anna Villarroya, Profesora del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona; y Laura Gómez-Bustos, Profesora asociada del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública e investigadora en el Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona.*

promoción de la diversidad de las expresiones culturales ha potenciado el papel de la Comisión Europea en el dominio de la cultura.

En la última década han emergido con especial fuerza nuevos actores, entre ellos los niveles de gobierno local, regional y supranacional, así como organizaciones culturales no gubernamentales, que han utilizado nuevos instrumentos para responder a las necesidades generadas en un entorno cambiante. Ha sido precisamente la coexistencia en un mismo escenario de diversos actores e instrumentos la que ha dotado de cierta complejidad a la acción cultural estatal que, con el tiempo, ha ido generando nuevas formas de cooperación.

Pese a las limitaciones que comporta un análisis comparativo entre países con diversos sistemas de organización política, modelos de Estado o niveles de desarrollo económico y social, en los siguientes párrafos se realizará una aproximación a la definición de los objetivos y las estrategias de cooperación cultural internacional llevadas a cabo por los Estados miembros de la UE en este nuevo entorno. En concreto, y a partir de la información proporcionada en el *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe* del Consejo de Europa/ERICarts (www.culturalpolicies.net), el análisis que sigue se centrará en tres aspectos básicos. Por un lado, en el estudio de los principales objetivos de los gobiernos en la esfera de la cooperación cultural internacional; por otro lado, en la prioridad que algunos de estos gobiernos han concedido a determinados sectores culturales; y, por último, en las estrategias de cooperación cultural internacional más utilizadas en los últimos años.

Con carácter previo al análisis de los principales objetivos en el ámbito de la cooperación cultural internacional, cabe señalar que para algunos países (entre ellos Alemania, Croacia y Lituania) la cooperación cultural se ha convertido en una prioridad en la política exterior de los respectivos gobiernos. En algunos casos su carácter estratégico deriva de la necesidad de abrir unas fronteras y de articular una política exterior prácticamente inexistente; en otros, de difundir la propia diversidad interna en el exterior. El proceso de descentralización política, que ha ido unido a la globalización de los mercados y factores, así como a la flexibilización de las fronteras geopolíticas, ha resultado en determinados países en políticas regionales de promoción exterior e intercambio internacional. En estas estrategias de internacionalización, la cultura y la lengua de la región se han convertido en instrumentos clave para posicionar estas regiones en la esfera internacional. En este sentido, las alianzas más allá de las propias fronteras, la presencia en redes, la promoción de las artes y cultura propia en el exterior, etc., han generado oportunidades económicas a las regiones, pero sobre todo oportunidades políticas de reconocimiento internacional.

Objetivos tradicionales y tendencias recientes de la cooperación cultural internacional

Por lo que respecta a los objetivos en el ámbito concreto de la cooperación cultural internacional, cabe distinguir entre aquellos ya tradicionales y los más recientes, derivados de nuevos instrumentos jurídicos adoptados en la esfera internacional. Entre los objetivos tradicionales destacan la promoción y la difusión de la cultura propia en el exterior, la integración en las estructuras, programas e iniciativas europeas, la proyección internacional de una imagen positiva del país o la ampliación de las relaciones con la diáspora. Mientras la promoción de la cultura propia sigue siendo un objetivo reconocido en la mayoría de los países de Europa Occidental, con sistemas culturales más consolidados, y un nuevo objetivo para los países del este que buscan dar a conocer su cultura al exterior; otros objetivos como la integración en las estructuras y programas europeos, la proyección de una imagen positiva del país y el estrechamiento de las

relaciones con la diáspora son prioritarios, sobre todo para los países de Europa Oriental, muchos de ellos de reciente incorporación a la UE y otros, candidatos a la misma.

En cuanto a las nuevas tendencias, la política exterior en el ámbito de la cooperación cultural ha recogido algunos de los avances que, como resultado de la globalización económica y de la revolución tecnológica, se han ido produciendo en el ámbito de las políticas culturales nacionales, regionales y locales. En la mayoría de los casos, estos cambios son fruto de las recomendaciones que organismos internacionales como la UNESCO o el Consejo de Europa realizan a los Estados miembros y que éstos, con mayor o menor celeridad, van recogiendo en sus modelos de política cultural. En la esfera exterior, estos nuevos objetivos se han plasmado en el respeto y el reconocimiento de la diversidad cultural, así como en la promoción del diálogo intercultural. En el primer caso, la Convención UNESCO para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, primer marco normativo internacional existente en temas de diversidad cultural con carácter vinculante, ha sido ratificada por casi la totalidad de los miembros de la UE y apoyada por la Comisión Europea, firme defensora del texto desde el inicio de las negociaciones en el 2003. Entre los países que recogen como objetivos de su política exterior la promoción de la diversidad de las expresiones culturales destacan tanto los países nórdicos (como Dinamarca, los Países Bajos y Noruega), como aquellos que históricamente han sido naciones poderosas con instituciones culturales consolidadas (Alemania, Francia y Portugal) o países candidatos o de reciente incorporación a la UE (Bulgaria, Estonia, Rumania, Rusia y Serbia). Por lo que respecta a la promoción del diálogo intercultural, íntimamente relacionado con la protección y promoción de la diversidad cultural, el reconocimiento del año 2008 como “Año Europeo del Diálogo Intercultural” ha supuesto un impulso de este objetivo y al mismo tiempo mecanismo promotor de intercambios culturales más amplios y equilibrados en el mundo. Entre los países que recogen estas nuevas tendencias destacan tanto países de Europa Occidental (Austria, Bélgica, España, Finlandia, Grecia, los Países Bajos, Liechtenstein, Malta y Suiza) como oriental (Bulgaria, Eslovenia y Letonia).

Detrás de ambos objetivos es posible vislumbrar una nueva concepción de la acción cultural exterior en la que la diplomacia cultural deviene un elemento importante en el desarrollo de relaciones más abiertas e inclusivas con terceros países y no un simple aspecto accesorio de las relaciones exteriores. Asimismo, se observa un cambio en los propios destinatarios de las relaciones exteriores, que pasan del estrecho ámbito de las instituciones gubernamentales a un público más amplio, configurado por las organizaciones no gubernamentales, los individuos, la sociedad civil, etc.

Prioridades sectoriales

Algunos países han priorizado determinados sectores culturales a la hora de definir su política exterior y promocionar internacionalmente su cultura. Entre los sectores culturales considerados estratégicos destaca el patrimonio cultural, en tanto que símbolo de la identidad nacional y de especial relevancia en las nuevas economías del este (Albania, Croacia y Eslovaquia), que buscan autoafirmarse ante el resto de naciones, pero también en países con políticas culturales consolidadas que confieren especial relevancia a la dimensión identitaria de su cultura (Francia, Grecia e Italia).

En otros casos, las prioridades sectoriales han respondido al intento de capitalizar más allá de las propias fronteras las manifestaciones artísticas y culturales de excelencia en el país. De este modo, la excelencia profesional o artística en sectores específicos (como la creación contemporánea, la música o la danza, entre otros) ha sido empleada por los

gobiernos para promocionar y conferir prestigio internacional al país. En estos casos, la prioridad conferida a determinados sectores culturales a nivel internacional no suele diferir de las prioridades sectoriales de la propia política cultural a nivel nacional.

La dimensión económica de la cultura, con un papel destacado en las agendas políticas de algunos países europeos, tiene también su reconocimiento en la política exterior de países como Francia, España, Italia y el Reino Unido, pero también en economías del Este, como Albania, Eslovaquia y Rumania. La liberalización de las fronteras intracomunitarias ha permitido aumentar el flujo de exportaciones culturales, pero también el acceso de la población a otras formas de expresión cultural. Ha sido, sin embargo, la capacidad exportadora de las industrias audiovisual, editorial, de videojuegos o musical la que ha puesto de relieve las oportunidades económicas del sector, derivando en la puesta en marcha de programas o planes específicos de apoyo a la promoción de estas industrias en el exterior.

Cabe destacar también como algunos países apuestan por el desarrollo turístico-cultural de la región como estrategia de promoción internacional del país (Croacia, Italia y Malta). En estos casos la cultura sigue conservando su vertiente más identitaria, con el resurgimiento de los valores locales o regionales en un entorno globalizado, al tiempo que la proyección internacional es un estímulo a la generación de ingresos en la economía local.

Estrategias e instrumentos

La política exterior de los estados, en el ámbito de la cooperación cultural internacional, se ha materializado en los últimos años a través de toda una serie de instrumentos. De su revisión se desprende una doble vía de cooperación: por un lado, la más tradicional, protagonizada por los agentes gubernamentales, y, por otro, una de desarrollo más reciente, caracterizada por la participación de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Esta segunda vía sitúa a las administraciones en un segundo plano, con funciones de apoyo y facilitación a los actores privados. En el primer grupo de instrumentos destacan los acuerdos bilaterales entre Estados, gobiernos de distintos niveles y agencias, así como la cooperación cultural multilateral en organismos internacionales. Estos instrumentos son utilizados, en la actualidad, fundamentalmente por los países del Este, candidatos o de reciente incorporación a la UE, que persiguen su integración en los procesos culturales mundiales. Junto a estos instrumentos ya clásicos, las nuevas tendencias apuntan hacia una participación más activa de los agentes privados en las relaciones con el exterior. Entre los instrumentos que, actualmente, promueven los Estados miembros, destacan: en primer lugar, el impulso a los programas de intercambio y partenariado internacional; en segundo lugar, el apoyo a las actividades de los artistas y profesionales de la cultura en el exterior mediante programas de ayuda a la movilidad más eficaces, que flexibilicen los permisos legales y supongan una inyección de fondos en los mismos; en tercer lugar, la organización, así como la participación, en actos culturales (ferias, festivales, exposiciones, foros, etc.) de proyección internacional de la cultura propia, pero también de conocimiento de otras culturas; en cuarto lugar, la firma de acuerdos de coproducción y co-distribución y, en último lugar, el aprovechamiento compartido de las mejores prácticas, mediante la organización de misiones, actividades de formación, asistencia técnica, etc.

A todo lo anterior, cabe añadir una nueva tendencia en las relaciones que los Estados miembros mantienen con terceros países como es la incorporación de protocolos de cooperación cultural internacional en acuerdos de carácter predominantemente comercial. En este sentido, cabe destacar el Acuerdo de Partenariado Económico firmado

en 2007 con los países del Cariforum o el reciente Acuerdo de Libre Comercio firmado a finales de 2009 con Corea del Sur. En ambos protocolos, cuyo contenido es adaptado por la Comisión Europea y los Estados miembros en función del país firmante, se abordan de manera general los intercambios y el diálogo cultural así como el movimiento de artistas y otros profesionales de la cultura y, de manera específica, sectores como el audiovisual, las artes escénicas, las publicaciones y la protección del patrimonio cultural y los monumentos históricos. Por la importancia económica que conlleva, el sector audiovisual es al que se le ha concedido una mayor relevancia en los citados protocolos. Así, las coproducciones entre Estados Miembros y los países del Cariforum o Corea del Sur gozan de estatus de obra europea en relación con las cuotas previstas en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. En cualquier caso, cabe señalar el carácter polémico de esta forma de cooperación cultural internacional entre Estados miembros y terceros países, que ha generado intensos debates en el seno del sector profesional cultural europeo, temeroso de una excesiva apertura del mercado comunitario a sectores culturales de terceros países, principalmente en lo que se refiere al ámbito audiovisual.

Si bien la incorporación de este tipo de protocolos es muy reciente y es pronto para determinar sus efectos, puede interpretarse como un avance en la inserción de la cultura en áreas de carácter no cultural, haciendo realidad el mandato del artículo 167.4 TCE (antiguo artículo 151.4 TCE, reenumerado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) que obliga a la Unión a tener en cuenta “los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado”.

Conclusiones: En el presente ARI se han abordado los objetivos prioritarios de cooperación cultural internacional de los Estados miembros de la UE, así como los instrumentos que, en este ámbito, se han generado a nivel comunitario. Se ha dado un especial énfasis a las nuevas tendencias y líneas de actuación comunes, así como a las estrategias de cooperación cultural internacional surgidas como adaptación a los nuevos escenarios.

Entre los objetivos de cooperación cultural internacional promovidos por los distintos Estados Miembros en los últimos años destaca el reconocimiento y la promoción de la diversidad cultural. En el ámbito de los instrumentos se observa una evolución hacia formas menos directas de intervención de las administraciones, con impulso de programas de partenariado internacional, de movilidad de artistas y profesionales de la cultura o de intercambio de buenas prácticas.

Anna Villarroya

Profesora del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona

Laura Gómez-Bustos

Profesora asociada del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona e investigadora en el Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona