

DOI: <http://dx.doi.org/10.14482/indes.23.2.6377>

LA CONVENCIÓN SOBRE DIVERSIDAD CULTURAL Y LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN MATERIA DE CULTURA*

The Convention on Cultural Diversity and the
Spanish cooperation in the field of culture

M^a Trinidad García Leiva
Universidad Carlos III de Madrid (España)

M^a TRINIDAD GARCÍA LEIVA

PROFESORA DOCTORA, UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, UC3M – EDIF. ORTEGA Y GASSET - CALLE MADRID 133 GETAFE – 28903 ESPAÑA. MTGLEIVA@HUM.UC3M.ES

APOYO ESTE TRABAJO SE HA DESARROLLADO EN EL MARCO DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN "DIVERSIDAD CULTURAL Y AUDIOVISUAL: BUENAS PRÁCTICAS E INDICADORES" (REF. CSO2011-26241), FINANCIADO POR EL PLAN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, DESARROLLO E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (I+D+i) DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD DE ESPAÑA.

* Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación "Diversidad cultural y audiovisual: buenas prácticas e indicadores" (ref. CSO2011-26241), financiado por el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+i) del Ministerio de Economía y Competitividad de España. Ver: diversidadaudiovisual.org

RESUMEN

El concepto de diversidad cultural ocupa un lugar central en los debates sociales, especialmente desde la adopción de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (UNESCO, 2005). Este artículo se pregunta en qué medida su ratificación por parte de España, además del apoyo manifestado a su elaboración, han influenciado su política oficial de cooperación al desarrollo en materia de cultura. El análisis demuestra un impacto real tanto en la definición y planificación como en la implementación de políticas: si lo primero se rastrea en documentos como el Plan Director, lo segundo se refleja en las acciones lideradas por la AECID. Dicho impacto, sin embargo, se circunscribe fundamentalmente al plano multilateral y al periodo 2005-2009.

PALBRAS CLAVE: Diversidad, política cultural, cooperación al desarrollo, UNESCO.

ABSTRACT

The notion of cultural diversity occupies a central place in social debates, especially since the adoption of the Convention on the Protection and Promotion of Cultural Diversity (UNESCO, 2005). Since Spain activated its ratification, and supported its elaboration, this article wonders about its influence over the Spanish official cooperation policy in the field of culture. The analysis proves a real impact in terms of both definition and planning and implementation: while the former can be detected in documents such as the Plan Director, the latter is reflected in AECID's initiatives. Such impact, nevertheless, must be circumscribed to the multilateral level and the period 2005-2009.

KEYWORDS: Diversity, cultural policy, development aid, UNESCO.

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente el concepto de diversidad cultural ocupa un lugar central en los debates sociales. Abordar, atender, integrar o incorporar la “diversidad” se ha convertido en uno de los nuevos lugares comunes de las políticas públicas. Este es también el caso de las políticas culturales y de comunicación, incluso cuando están destinadas a la cooperación internacional, al desarrollo. Parte de la importancia adquirida por este concepto y su aplicación a diferentes aspectos de la vida actual reside en el trabajo que ha sido desarrollado por la UNESCO y por distintas organizaciones sociales (Martí Petit, 2012).

Esta labor ha contribuido a que el debate internacional sobre la diversidad cultural, en conexión con la noción de desarrollo, tenga al menos tres décadas a sus espaldas y haya estado jalonado por hitos como: la Declaración de México sobre las Políticas Culturales (1982), El Decenio Mundial del Desarrollo Cultural (1988-1997), el Informe Nuestra diversidad creativa (1997), la Conferencia de Estocolmo (1998), la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001) y, por supuesto, la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), que explicita que la cultura es fuente de enriquecimiento de la humanidad, contribuye a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible.

La adopción de este tratado (en adelante “la Convención”; UNESCO, 2005), en la 33ª Conferencia General de la UNESCO en 2005, fue apoyada por España que ratificó el texto en octubre de 2006. Y si bien esto supuso un claro compromiso con su cumplimiento, al menos en el plano jurídico, está pendiente demostrar su influencia real en el ámbito de las políticas públicas. Por ello, este texto tiene por objeto desvelar el impacto que ha tenido dicha ratificación en el ámbito de la acción exterior española, más específicamente, en términos de cooperación al desarrollo en materia de cultura.

La legitimidad y necesidad de investigar sobre cooperación, sobre todo en relación con la cultura, pueden vincularse al desa-

rollo normativo del Derecho internacional de la cultura, el cual se manifiesta en un amplio conjunto de instrumentos internacionales de valor jurídico diverso (Fernández Liesa, 2011). Entre los mismos destaca la Convención, cuyos artículos 13 y 14 contienen el mandato de integración de la cultura en el desarrollo sostenible, y los cauces y medidas que este objetivo plantea a la acción internacional. Así, dado que la protección y promoción de la diversidad cultural es, a partir de la Convención, un nuevo elemento del marco jurídico y del sistema de cooperación internacional, es posible argumentar a favor del deber de cooperar en tal dirección. Asimismo, investigar qué se ha hecho, o no, en tal sentido, es por tanto relevante.

Después de presentar una serie de consideraciones conceptuales sobre el vínculo entre cultura, diversidad, desarrollo y cooperación, e introducir los antecedentes necesarios para comprender el estado de situación de la cooperación oficial española en materia de cultura, tanto al momento de la ratificación de la Convención como en la actualidad, este artículo se pregunta por la relación entre ambas cuestiones. Es decir, se intenta caracterizar en qué medida la incorporación de la Convención al marco jurídico español, así como el apoyo manifestado a su elaboración, han influenciado —o no— la definición de las políticas de cooperación al desarrollo.

El periodo de análisis fundamental se remonta al año 2007, cuando la Convención entró en vigor en España, aunque se tienen también en consideración los años 2005-2006 como antecedentes obligados. Por otra parte, dado que se aborda la problemática de la diversidad cultural desde el punto de vista de las implicaciones de la ratificación de la Convención en el ámbito de la cooperación cultural, el trabajo se plantea establecer tales implicaciones fundamentalmente en función de las consecuencias institucionales, normativas y políticas. Es decir, a partir de un análisis documental y bibliográfico que permita detectar los cambios acaecidos a nivel político y legal, y cómo los mismos han cristalizado en determinadas políticas públicas.

Dado que la firma de la Convención y la participación española en el debate internacional relacionado con su aprobación remi-

ten a la órbita de actuación de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y de Cultura (hoy Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; MECD), es a las actuaciones de los mismos a las que se presta especial atención. El foco principal de análisis es por tanto la acción exterior del estado, más específicamente a partir de las políticas emanadas del MAEC y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y, en menor medida, el MECD.

2. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

Partiendo de la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional de la UNESCO de 1966, una apretada síntesis de aportes diversos permite afirmar que cooperar es poner en marcha un proceso con otro u otros para conseguir un mismo y consensuado fin. La cooperación presupone una acción horizontal y reticular en tanto que relación interactiva y recíproca entre culturas (Martín Barbero, 2007; Getino, 2007).

Si esta definición de cooperación se entiende fuertemente unida a la noción de comunicación e inextricablemente ligada a la idea de desarrollo (Bustamante, 2006; Martinell, 2006; coord., 2010), es posible pensar la cooperación cultural con el ánimo de superar las concepciones centradas en la difusión de la propia cultura o la importación aislada de elementos culturales exógenos, tratando de reemplazarlas por la dimensión del intercambio equitativo, esté este vinculado o no con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Como bien recuerda una recopilación de trabajos reciente (Moneta, coord., 2011), es necesario el reconocimiento explícito de la dimensión cultural del desarrollo ya que de no ser así se corre el riesgo de potenciar un crecimiento material que privilegia sus manifestaciones físicas y financieras en detrimento del capital social y cultural.

Sin embargo, el vínculo entre las políticas contemporáneas y las relaciones internacionales en el campo de la cultura sigue siendo, además de difícil, complejo de conceptualizar (Martinell, 2014) y de articular coherentemente (Badillo, 2014). A modo de ejemplo cabe mencionar que a pesar de que la cultura haya sido ampliamente reconocida por la UNESCO como un elemento clave para el

desarrollo, a tener en cuenta para alcanzar los conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),¹ lo cierto es que estos no la mencionan explícitamente. A pesar de los avances, la cultura ha estado olvidada mucho tiempo (Fernández Liesa, 2012).

Los ODM son ocho propósitos de desarrollo humano acordados en el seno de las Naciones Unidas en el año 2000 con el objetivo de resolver problemas sociales graves tales como el hambre o la mortalidad infantil para el año 2015. Aunque la polémica sobre su definición y grado de cumplimiento exceden por mucho los objetivos de este trabajo, lo cierto es que existe en la actualidad un movimiento social internacional que batalla para que la que se conoce como Agenda de Desarrollo Post-2015 incluya de forma explícita un objetivo centrado en la cultura (AAVV, 2013). Este movimiento propone que tal objetivo, enunciado como “garantizar la sostenibilidad de la cultura para el bienestar de todos”, se materialice en diferentes metas. Entre ellas figura el apoyo a la creación, producción y difusión cultural en toda su diversidad, garantizando su protección.

En este escenario, la Convención es un instrumento jurídico que se erige en aval internacional para la cooperación cultural, puesto que entre sus principios rectores se encuentra el de solidaridad y cooperación internacionales (artículo 2). Este principio proclama que se debe permitir a todos los países, en especial a aquellos en desarrollo, crear y reforzar sus medios de expresión cultural –industrias culturales incluidas– en el plano local, nacional e internacional. Los artículos 12, 13 y 14, más específicamente, apuntalan esta afirmación.

El artículo 12, dedicado a la promoción de la cooperación internacional, establece que las partes procurarán fortalecer su cooperación bilateral, regional e internacional para crear condiciones que faciliten la promoción de la diversidad de las expresiones culturales con miras a, por ejemplo, facilitar el diálogo sobre política cultural y fomentar la firma de acuerdos de coproducción y codistribución. El artículo 13, que se refiere a la integración de la cultura en el

¹ Ver por ejemplo www.unesco.org/new/es/culture/achieving-the-millennium-development-goals/mdgs/

desarrollo sostenible, señala que los firmantes se esforzarán por integrar la cultura en sus políticas de desarrollo a todos los niveles a fin de crear condiciones propicias para el desarrollo sostenible. El artículo 14, titulado “Cooperación para el desarrollo”, se dedica a los esfuerzos por apoyar la cooperación para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza a fin de propiciar el surgimiento de un sector cultural dinámico. Aunque de modo menos directo, los artículos 7 y 15 a 19 también aluden a las relaciones de intercambio internacional.

Aunque queda por recorrer mucho camino para la plena integración de los aspectos culturales en las estrategias de cooperación al desarrollo sostenible (Baltà, 2013), la Convención está demostrando su influencia como nuevo principio de la agenda internacional del desarrollo. Asimismo, su ratificación en el plano nacional otorga a la acción exterior de los estados un marco legal excepcional para defender la idea de que la cooperación cultural es un elemento esencial para la promoción y protección de la diversidad cultural. La pregunta es en qué medida estos esfuerzos se han traducido en España en la definición e implementación de políticas.

3. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO EN MATERIA DE CULTURA

Antes de responder a esta cuestión es necesario introducir algunos antecedentes que permitan comprender la evolución de la cooperación oficial española, especialmente en materia de cultura, así como describir su institucionalidad².

² Si las primeras acciones de política exterior cultural española se remontan a los años 1920, y la cooperación al desarrollo se inicia en los años 1980, la idea de una diplomacia pública española no se visualiza hasta mediados de la década de 2000. Esta evolución impulsará la acción exterior cultural desde dos pilares: la cooperación al desarrollo y la política cultural (Fernández Liesa, 2012, pp. 44-243). Para más detalles sobre la evolución de la institucionalidad de la cooperación oficial española, consultar el reciente y completísimo trabajo de Ángel Badillo (2014).

3.1. Arquitectura institucional de la cooperación

Con la llegada de Mariano Rajoy al Gobierno en diciembre de 2011, después de las dos legislaturas lideradas por José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008 y 2008-2011), los asuntos de las relaciones iberoamericanas y la cooperación se reunieron en un mismo departamento –la Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica (SECIPI)– y se creó la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) que pasó a asumir las competencias de la antigua Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo pero con rango de Subsecretaría. La AECID está adscrita al Ministerio a través de la SECIPI, que preside su Consejo Rector, y en su seno, la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas (DRCyC) gestiona las políticas de cooperación cultural para el desarrollo.

Si la SECIPI es el órgano directamente responsable de la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo, y la SGCID asiste a la SECIPI en su cometido (ya que sus mayores competencias radican en la planificación y evaluación de la ayuda), la AECID es el órgano ejecutor de dicha política. Asimismo, otros ministerios participan en mayor o menor medida de la AOD, siendo especialmente significativa la acción del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Economía y Competitividad. Aunque es la Secretaría de Estado de Cultura, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), a través de la Subdirección General de Promoción Exterior de la Cultura, quien se ocupa de la promoción exterior de la cultura española en estrecha relación con las actividades de cooperación en esta materia (ver al respecto, por ejemplo, el Plan Estratégico General 2012-2015 de la Secretaría de Estado de Cultura del MECD (Secretaría de Estado de Cultura, 2012a).

A este esquema hay que añadir una serie de organismos asociados con funciones diversas (Instituto Cervantes, Casa América, Fundación Carolina o Acción Cultural Española), así como la dimensión descentralizada de la cooperación oficial al desarrollo.

Esta arquitectura conserva, en líneas generales, los equilibrios institucionales decididos con la aprobación de la Ley 23/1998, del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Y este reparto de competencias es clave para comprender la evolución de la cooperación española de los últimos años.

3.2. La cooperación entre 2004 y 2011: dos ciclos políticos y económicos diferenciados

Siguiendo a Martínez y Martínez (2011 y 2012), se puede caracterizar a la cooperación española en dos ciclos políticos y económicos diferentes, comprendidos entre los años 2004 y 2008, por un lado, y 2009 y 2011, por otro, a pesar de la continuidad de Rodríguez Zapatero como presidente del gobierno.

Durante el primero de estos periodos la cooperación española vivió uno de los momentos más destacables de su historia, de corte expansivo, asentado en al menos cuatro pilares: crecimiento cuantitativo de la AOD (que casi llegó a triplicarse entre 2003 y 2008), salto cualitativo (plasmado en un renovado discurso estratégico alineado con la agenda internacional de desarrollo), reorganización institucional (orientada a la reforma del sistema de cooperación) y elevado consenso social. A esto debería añadirse el fortalecimiento del espacio iberoamericano como área especialmente privilegiada de la política exterior, con prioridad para los aspectos de contenido cultural y educativo, además de social y económico (Díaz Barrado, 2007). Sin embargo, durante el periodo 2009-2011 las inversiones en AOD comenzaron a descender, se abrió una brecha entre lo planificado y lo implementado, las reformas institucionales quedaron atrapadas entre intereses corporativos y burocráticos, y el consenso alrededor de la política de cooperación se diluyó. Los mencionados pilares, en definitiva, no se consolidaron, de modo que fueron dos las principales limitaciones de la cooperación evidenciadas ante el cambio de legislatura: su debilidad estructural y la anomia política que condenó a la cooperación al desarrollo a la asfixia entre la política económica y la política exterior.

Este recorrido coincidió, en líneas generales, con la vigencia de los documentos de planificación del MAEC titulados Plan Director 2005-2008 (MAEC, 2005) y Plan Director 2009-2012 (MAEC, 2009), y supuso la definitiva y explícita incorporación de la cultura a la cooperación oficial española. Si el Plan Director 2005-2008 otorgó por primera vez consideración de objetivo estratégico al denominado Aumento de la libertad y capacidades culturales, señalando como prioridad horizontal el respeto a la diversidad cultural, y la publicación de la Estrategia de Cultura y Desarrollo por parte de la AECID plasmó en 2007 la primera estrategia sectorial (AECID, 2007), el Plan Director 2009-2012 preservó la diversidad cultural como prioridad horizontal y transversal aunque advirtiendo de la necesidad de consolidar el camino transitado.

Sin embargo, para el año 2009, el balance de la cooperación en materia de cultura no estaba sino lleno de claroscuros y al 2011, marcado por los peligros de la incertidumbre derivada de los cambios institucionales y el alcance de los recortes presupuestarios en marcha (García Leiva, 2009 y 2011; Albornoz & García Leiva, 2011).

Como señala un trabajo anterior, en este punto de inflexión el balance de situación arrojaba las siguientes conclusiones fundamentales (García Leiva, 2011, pp 185-186):

- Acción centrada en la cultura clásica en detrimento de las industrias culturales, con excepción de la cinematografía y la llamativa ausencia de la industria musical
- Papel secundario, cuando no desdibujado, para la digitalización de la cultura y las industrias culturales ya digitales, traducido en escasas adaptaciones y ensayos en el ámbito multimedia y en línea
- Predominio de los premios, ayudas y flujos bilaterales para canalizar la acción, en desmedro de los programas estructurados en el tiempo.

3.3. La cooperación a partir de 2012: acoso financiero y giro discursivo

El cambio de signo político en el Gobierno de España, experimentado en diciembre de 2011, trajo consigo importantes decisiones en materia de política económica y social que tuvieron su reflejo en una reorganización sustancial de la administración. Tales decisiones, evidenciadas en recortes presupuestarios y reorganización de ministerios, afectaron al perfil político y económico de la cooperación española. Una síntesis de este rediseño permite distinguir tres grandes tendencias, explicadas a continuación: reducción presupuestaria significativa con repercusiones para la AOD, en general, y la cooperación cultural, en particular; reconfiguración institucional parcial; y giro discursivo, plasmado en la retórica contenida en los documentos Plan Director 2013-2016 (MAEC, 2012) y Plan Anual de Cooperación Internacional 2012 (más conocido como PACI 2012).

Las decisiones iniciales del Gobierno supusieron un descenso significativo en los presupuestos destinados a la cooperación al desarrollo. La primera propuesta de recortes importante se plasmó en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 y afectó los presupuestos de la AOD. Según Martínez y Martínez (2012), este descenso situó a la AOD española en niveles similares a los del año 2004, en términos absolutos, y a los del año 1992, en términos relativos.

La expresión en números de esta realidad supuso que la evolución de la AOD total neta, en crecimiento constante desde 2005 (se duplicó entre 2004 y 2007, de 1.960 a 4.200 millones de euros), experimentara un brusco freno a partir de 2009: entre dicho año y el 2013 la caída acumulada fue del 70%. Y si bien es cierto que en la propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2016 este descenso se detendría, la partida específica destinada al Programa de Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior no equipara los niveles de gasto público en este campo ni siquiera a las cifras de 2007, anteriores a la crisis.

Es muy difícil estimar y valorar en qué medida estos cambios cuantitativos han afectado los últimos años a los fondos específicos

dedicados a la cooperación cultural. Sin embargo, detenerse en el reparto de los presupuestos para la cooperación puede ofrecer buenas (y preocupantes) pistas:

- El peso relativo del MAEC en la distribución del total de la AOD para 2013 había caído hasta, aproximadamente, el 40% y confirmaba la presencia cada vez mayor de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad en el reparto.
- En el caso concreto de la AECID, si su partida descendió de 862,48 millones de euros en 2011 a 375,28 en 2012, la misma se fijó en 266,44 millones de euros para el año 2013 y se estima en aproximadamente 250 millones de euros para 2016. Difícilmente la DGRCyC –y por tanto la cooperación cultural– podrá salir indemne de este retroceso.

Estos recortes generalizados y discrecionales serán una de las medidas que mayor impacto negativo tendrá en el futuro de la cooperación, al ser la AECID su principal órgano de gestión: los descensos descapitalizan la agencia y desmantelan su capacidad para contribuir al objetivo último de luchar contra la pobreza (Martínez y Martínez, 2012). Por otra parte, este retroceso tiene, además de repercusiones nacionales (pérdida de peso relativo de la cooperación como política de Estado), implicaciones internacionales. El recorte español ha sido uno de los más abruptos en el conjunto de la comunidad internacional de donantes.

En lo que respecta a la mencionada reconfiguración institucional, según Martínez y Martínez (2011) la misma no ha supuesto ningún avance en la integración y mejor coordinación del sistema, para resolver, por ejemplo, los problemas existentes de integración entre los ciclos de planificación y evaluación con la ejecución. Los cambios pueden caracterizarse como parciales, ya que siguen sin atender los problemas estructurales (recogidos, por ejemplo, en las evaluaciones de la cooperación española publicadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; CAD, 2007 y 2011).

Finalmente, el Gobierno de Rajoy puso en marcha un giro discursivo que apunta, en líneas generales, a la subsunción de la política de cooperación a la consecución de otros objetivos –diplomáticos y de política económica– y en términos específicos, al retroceso en los avances registrados en el ámbito de la cultura al servicio del desarrollo. Esta tendencia es trascendental puesto que responde a la lógica subyacente a la actual política de cooperación. A pesar del carácter pionero de la Estrategia de Cultura y Desarrollo, amplia e internacionalmente reconocida como una de las señas distintivas de la cooperación española, lo cierto es que tal orientación se ha visto reducida en medios y reflexiones (Martinell, 2014).

El Plan Director 2013-2016 (MAEC, 2012) presenta los siguientes principios de articulación estratégica: orientación a resultados, mejora en los sistemas de gestión de información, concentración geográfica, sectorial y multilateral, y mejora en la articulación y la promoción de alianzas con pluralidad de actores. Y señala el siguiente papel para la cooperación:

“La imagen de cualquier país –su “marca”– actualmente refleja percepciones vinculadas a una diversidad de factores. Entre estos factores, uno que ha adquirido creciente importancia en los últimos años es la Ayuda Oficial al Desarrollo “[...] la cooperación española constituye un sistema compuesto por una diversidad de instituciones públicas y privadas que aportan elementos con entidad propia y diferenciada, pero que al mismo tiempo participan en la iniciativa Marca España” (MAEC, 2012, p. 16).

De este modo, si la permanente alusión a la difícil coyuntura presupuestaria como justificación última de las políticas a adoptar se valora en el contexto más amplio de la acción exterior del Gobierno, el lugar asignado a la cooperación cultural no puede ser más desalentador. La Marca España postula que la cooperación al desarrollo es uno de los grandes activos al servicio de la imagen-país. Pero el problema es que la construcción de esta imagen-país se propone fundamentalmente con base en la política exterior y la promoción empresarial. La cooperación se postula entonces como un apéndice subsidiario de la acción exterior.

En breve: un balance crítico del estado de situación de la cooperación oficial española en general, y en materia de cultura en particular, a 2015, permite afirmar que las mismas no son una prioridad para el Gobierno. Por el contrario, se las está sometiendo a un acoso económico y político, basado en una reducción presupuestaria brutal y una estrategia desdibujada (por su bajo perfil técnico, ignorancia respecto del camino transitado y escaso sentido de estado), que puede subsumirlas en objetivos distintos e incluso contradictorios como los que representa la retórica de la Marca España (García Leiva, 2013).

En función de esta evolución, la pregunta es entonces en qué medida el apoyo a la Convención y su incorporación al marco jurídico español han influenciado —o no— la definición de las políticas de cooperación al desarrollo.

4. EL IMPACTO DE LA CONVENCIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Una vez transcurridos los primeros cuatro años de la aplicación de la Convención, la misma prevé que los países signatarios envíen a la UNESCO un informe sobre el conjunto de las iniciativas puestas en marcha por ellos para favorecer la promoción y protección de la diversidad cultural.

A pesar de que el informe español presentado en 2012 (Secretaría de Estado de Cultura, 2012b), concerniente al periodo 2006-2009, destaca que la evaluación y puesta en marcha de la Convención ha sido satisfactoria, el escrito presentado no ofrece información exhaustiva sobre las medidas adoptadas con relación a su ratificación. Sin embargo, es interesante subrayar que se señala que en la esfera de la cooperación internacional al desarrollo en materia de cultura se puede observar claramente el impacto de la ratificación de la Convención.

El informe destaca que los documentos Estrategia Cultura y Desarrollo (AECID, 2007) y los PACI comprendidos entre el periodo 2009 y 2012 se inspiran en la Convención, del mismo modo que lo hacen los Planes Director. El escrito enumera la adopción de medidas concretas, tanto en el ámbito multilateral como bilateral,

entre las que pueden citarse a modo de ejemplo, respectivamente, la participación activa del país, en el seno de la UNESCO, a favor de la Alianza Global para la Diversidad Cultural, o los programas gestionados por la AECID en el marco de la mencionada Estrategia Cultura y Desarrollo. A propósito de la sociedad civil, el documento menciona que se han puesto en marcha diversas iniciativas con el apoyo del MECD y la AECID como, por ejemplo, la financiación de la creación de la Coalición por la Diversidad Cultural en España.

A partir del estudio del conjunto de documentos e informes oficiales que el MAEC, la AECID y el MECD produjeron en el periodo considerado por este trabajo, es posible argumentar en efecto que la acción exterior en cultura ha estado clara y explícitamente inspirada en el debate sostenido en la UNESCO sobre la diversidad cultural. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con la definición de las políticas nacionales de comunicación y cultura (García Leiva, 2015).

Al respecto, la consulta del Plan de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas (MCU, 2011) y el Plan Estratégico General de la Secretaria de Estado de Cultura 2012-15 (2012a), demuestra que la promoción y protección de las expresiones audiovisuales es solo una declaración formal en la formulación de la política comunicativa y cultural de ámbito estatal. Ninguno de estos documentos ha tenido una traducción real en la implementación de políticas. De hecho, muchas ayudas, planes y programas empezaron a cuestionarse a partir de 2009, en un contexto de crisis económica y cambio político incipiente (Bustamante, coord., 2011; Villaroya y Ateca-Amestoy, 2013).

Por el contrario, la ratificación de la Convención, así como el apoyo manifestado a su elaboración, sí han impactado de forma concreta en la política española de cooperación al desarrollo en materia de cultura, en un contexto de gran sintonía entre los objetivos culturales de la UNESCO y la acción española en la materia. Como se explica a continuación, prueba de ello son tanto la definición y formulación de políticas como su implementación por parte de la AECID.

4.1. Las palabras: definición y planificación

La influencia de la Convención puede rastrearse no solo en los Planes Director sino también en los sucesivos documentos de planificación anual, los PACI, especialmente entre los años 2005 y 2008, y en el documento Estrategia Cultura y Desarrollo.

a. Planes Director

El Plan Director 2005-2008 (MAEC, 2005) puede considerarse como el de la incorporación de la cultura y la promoción de la diversidad cultural a la cooperación española al recoger como una de las prioridades horizontales la denominada Respeto a la diversidad cultural. El documento hace referencia tanto al Informe sobre Desarrollo Humano de 2004, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como a la Declaración de la UNESCO de 2001 sobre diversidad cultural. Se señala que la promoción de la diversidad cultural será un valor en la medida en que contribuya a la libertad cultural.

Por su parte, el Plan Director 2009-2012, preservó el Respeto a la diversidad cultural como una de sus cinco prioridades horizontales y materializó la inclusión definitiva del binomio cultura-desarrollo a la definición de la acción exterior. La lógica subyacente es también que el proceso de desarrollo es inseparable de la cultura y que por lo tanto

el éxito de cualquier política de desarrollo pasa por reconocer y considerar los principios de la diversidad cultural como un imperativo ético, inseparable del respeto a la dignidad de la persona, asegurando que los individuos y colectivos puedan escoger libremente y ejercer plenamente sus derechos, como destaca UNESCO (MAEC, 2009, p. 121).

En este Plan la referencia a la ya aprobada Convención (UNESCO, 2005) es explícita.

En la definición de ambos Planes puede identificarse el impacto de la aprobación de la Convención. Y esta influencia se ha

trasladado al Plan Director vigente para el periodo 2013-2016, aunque no está claro que la alusión a la promoción de la defensa de la diversidad cultural sea más formal que estratégica, la primera referencia aparece en el apartado titulado “Qué vamos a hacer”. Se afirma que la cooperación española “promoverá el respeto a la diversidad cultural, el dialogo intercultural y la libertad de expresión y creación, así como la participación efectiva de todas las personas en la vida cultural” (MAEC, 2012, p. 30). La mención es directa. Pero no se observa que el concepto vuelva a aparecer en la fundamentación y/o explicación del resto de apartados del documento. Es más: es posible afirmar que en el Plan el uso dominante de la palabra diversidad se da como sinónimo de variedad (de actores, países socios, soluciones, etc.).

b. Estrategia Cultura y Desarrollo

Este documento surge como consecuencia directa de la estrategia de la cooperación española al desarrollo, explicitada en el Plan Director 2005-2008 y continuada durante el periodo 2009-2012. Es otra prueba de la influencia de la Convención en los ciclos de definición y planificación. El texto hace mención directa al debate y recorrido institucional internacional alrededor del concepto de diversidad cultural y recoge claramente que

La Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales busca preservar la memoria colectiva, las lenguas, las formas expresivas, las culturas relegadas, etc., que han de ser una prioridad de las políticas culturales y las acciones de cooperación (AECID, 2007, p. 12).

De ahí que plantee el respeto a la diversidad cultural como prioridad horizontal (condición esencial del desarrollo sostenible).

c. Planes Anuales

Mientras que en los PACI aprobados entre 2005 y 2008, aparece la diversidad cultural como justificación de la acción, en los PACI publicados entre 2009 y 2011 tal alusión se desdibuja. A modo

de ejemplo basta mencionar que el PACI 2009 ya no incorpora en su redacción el concepto de diversidad cultural. En cualquier caso, hasta el año 2011 el espíritu del término continúa de modo subyacente a todas las alusiones que se hacen sobre la actuación sectorial en cultura y desarrollo, aunque deje de aparecer explícitamente. En cambio, el PACI 2012 no recoge en ninguna de sus páginas ni la noción de diversidad cultural ni la de cultura y desarrollo. Documento a caballo entre Planes Directores y Gobiernos, hace foco en los logros alcanzados y los desafíos pendientes, en un contexto de cambio de ciclo político y económico.

4.2. Los hechos: implementación

En lo que refiere a la implementación de la política de cooperación oficial al desarrollo en materia de cultura que ha contribuido a la promoción y protección de la diversidad cultural, las acciones a destacar desde 2005 son:

a. Apoyo político y financiero a la Alianza Global para la Diversidad Cultural

La cooperación española designó en su Plan Director 2009-2012 a la UNESCO como socio estratégico en el ámbito de la acción cultural multilateral. España desarrolla con la organización, que promueve desde 2002 la Alianza Global para la Diversidad Cultural, una línea de trabajo específica en cultura y desarrollo. La existencia de un Fondo Fiduciario de Cooperación España - UNESCO desde 2002 permite la canalización eficiente, previsible y coherente de aportes extrapresupuestarios a sus distintos proyectos.

Así, bajo el 'paraguas' de esta Alianza, el apoyo que tiene repercusiones directas para la implementación de la Convención se ha consumado a través de: la financiación de la ventana temática Cultura y Desarrollo del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), la participación en el Proyecto Indicadores en Cultura para el Desarrollo, las aportaciones al Fondo Internacional para la Diversidad Cultural (FIDC), y la financiación de la elaboración del material pedagógico Kit Joven Diversidades.

Creado en 2006, el F-ODM tiene un área programática dedicada a Cultura y Desarrollo, más conocida como ventana temática de Cultura y Desarrollo del F-ODM, cuyo trabajo se focaliza en los derechos culturales, la inclusión social y el aumento de las potencialidades turísticas y de patrimonio cultural. Organizado a partir de una contribución de 528 millones de euros del Gobierno de España entre dicho año y el 2010, fue complementado en 2008 con otros 90 millones de euros y se ejecuta mediante programas en países de todo el mundo y a través de las Naciones Unidas y con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Por otra parte, España ha participado contribuyendo al FIDC desde su creación, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Convención, colocándose en el periodo comprendido entre 2007 y 2012 en el tercer lugar del *top ten* de países donantes. Los mismos, aportaron en su conjunto aproximadamente el 90% del total de lo recolectado y, entre ellos, España sumó 554.926 dólares a través de sus aportes de 2009 y 2010 (para más detalles ver Albornoz, 2015).

A su vez, a través de la AECID, España ha apoyado la iniciativa de investigación Batería de Indicadores en Cultura para el Desarrollo, cuyo objetivo es identificar una serie de indicadores que expliquen cómo la cultura contribuye al desarrollo a nivel nacional, fomentando el crecimiento económico y ayudando a los individuos y las comunidades a expandir sus opciones de vida. Este proyecto, que se ha ejecutado entre 2009 y 2013, contribuye específicamente a la implementación del artículo 13 de la Convención.

Finalmente, El Kit Joven Diversidades ha sido elaborado junto a la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y de Cooperación y la Fundación Interarts como recurso educativo pensado para sensibilizar a los jóvenes sobre la diversidad de expresiones culturales, potenciar la creatividad, comprender la importancia y la utilidad de las políticas culturales y promover la solidaridad y la cooperación.

En definitiva, y según el informe español elevado a la UNESCO sobre las iniciativas puestas en marcha para favorecer la promoción y protección de la diversidad cultural (Secretaría de Es-

tado de Cultura, 2012b), España ha dedicado a estos apoyos un total de 3.450.000 de euros durante los años 2006 y 2009.

b. Compromiso sostenido con la cooperación iberoamericana

La acción cultural multilateral española también se ha concretado a través de la alianza con dos organismos vinculados al espacio cultural iberoamericano: la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Con sede en Madrid, ambos reciben un importantísimo apoyo de la cooperación española que, como contrapartida, puede argumentar y demostrar la gran visibilidad y el impacto positivo de sus programas. Precisamente, de la estrecha colaboración con la OEI y la SEGIB nace el apoyo español hacia la Carta Cultural Iberoamericana y se evidencian los aportes a numerosos programas de cooperación surgidos de las Cumbres Iberoamericanas con el objeto de consolidar un espacio cultural común (Díaz Barrado, 2011; SEGIB, 2013).

La Carta Cultural Iberoamericana es un instrumento jurídico, aprobado en 2006 por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que puede ser comprendido como consecuencia directa de la aprobación de la Convención de la UNESCO –y su ratificación por parte de prácticamente todos los estados que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones– ya que su creación se propuso, entre otras cosas, para articular en la región la Declaración sobre la diversidad cultural de 2001 y la posterior Convención de 2005 (aunque, como analiza detalladamente Díaz Barrado (2011), la Carta no es un simple desarrollo de los convenios de la UNESCO. La contribución española a su redacción y promoción ha sido importante, como lo demuestran los diferentes escritos del profesor Prieto (ver Prieto, 2003, por ejemplo) y el trabajo de Barreiro (2011).

Por otra parte, desde la ratificación de la Convención y hasta la llegada de los recortes, España redobló los esfuerzos para garantizar sus aportaciones a la celebración de los Congresos Iberoamericanos de Cultura y a los programas de cooperación iberoamericanos

que se coordinan desde la SEGIB (TEIb, Ibermedia, ADAI, RiLVi, Iberbibliotecas e Iberescena, Ibermuseos e Iberorquestas)³.

c. Implementación de la Estrategia Cultura y Desarrollo

Desde la aprobación de la Convención, cuyo espíritu influyó la redacción de la Estrategia Cultura y Desarrollo, la AECID ha redefinido muchos de sus programas (como ACERCA o Patrimonio para el Desarrollo), así como su acción exterior a través de su red de Centros Culturales. El análisis detallado de la ingente cantidad de iniciativas desplegadas desde el 2005 excede los límites de este escrito, pero puede presentarse una buena síntesis apelando a las palabras de la propia Agencia. Según su página web, la DRCyC se encarga de contribuir con la promoción de la diversidad cultural de los países donde coopera y trata de seguir avanzando en la concepción de la cultura como herramienta de desarrollo.

5. CONCLUSIÓN

El objeto de este artículo ha sido responder a la pregunta de en qué medida la incorporación de la Convención al marco jurídico español, además del apoyo manifiesto a su elaboración, han influenciado la definición de la política oficial de cooperación al desarrollo. Aunque sea evidente que la misma no es únicamente resultado de los efectos que la Convención pudiera tener a nivel jurídico y político, sino también, y en gran medida, de una afortunada coincidencia entre los objetivos de promoción y protección de la diversidad cultural abrazados tanto por la UNESCO como por la acción exterior española, el análisis sí demuestra que la aprobación y ratificación de la Convención han impactado de forma explícita en la cooperación cultural española. Y lo han hecho no solo en términos de definición y planificación sino también de implementación. En lo que respecta a lo primero, la influencia puede rastrearse en documentos clave como los Planes Director, los PACI y la Estrategia Cultura y Desarrollo. En relación con lo segundo, varias son las acciones, lideradas

³ Información de los programas y su implementación en <http://segib.org/es/cultura>

principalmente por la AECID, que han contribuido a la promoción y protección de la diversidad cultural.

Esta influencia es patente a partir del año 2005, cuando la cooperación española asistió a una transformación estratégica fundamental que supuso cambios cualitativos y cuantitativos, alineados con el debate y la agenda internacional de desarrollo. A pesar de que el discurso se mantuvo coherente hasta el cambio de signo político en el Gobierno de España a finales de 2011, la crisis económica evidenciada a partir del 2008 acabó minando esta transformación que tuvo entre sus méritos reconocer el aporte de la cultura y la diversidad de sus expresiones al desarrollo sostenible.

Por lo tanto, el impacto ha sido real, pero se circunscribe fundamentalmente al plano multilateral y a los años 2005-2009. El mismo se ha materializado en acciones y programas concretos, entre los que destacan la puesta en marcha de iniciativas nuevas, en coordinación con la UNESCO, así como el alto grado de implicación en la elaboración de la Carta Cultural Iberoamericana.

España puede afirmar que ha avanzado en hacer realidad los artículos 12, 13 y 14 de la Convención, aunque la senda que han abierto estos primeros pasos debe consolidarse con un renovado compromiso político, un continuado apoyo económico y una clara implementación en el plano de las relaciones bilaterales. Todo ello, idealmente, en coordinación con las políticas nacionales de comunicación y cultura orientadas a la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales.

La coherencia en la definición, planificación e implementación de políticas es la clave para conseguir una verdadera contribución a la implementación de la Convención, tanto en el plano nacional como internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV. (2013). *Culture as a Goal in the Post-2015 Development Agenda*. Agenda 21 for Culture, International Federation of Coalitions for Cultural Diversity y Culture Action Europe. Recuperado de <http://media.ifacca.org/files/cultureasgoalweb.pdf>

- AECID. (2007). *Estrategia Cultura y Desarrollo*. Madrid: MAEC.
- Albornoz, L. (2015). The International Fund for Cultural Diversity: a new tool for cooperation in the audiovisual field. *International Journal of Cultural Policy*. doi: 10.1080/10286632.2015.1008467.
- Albornoz, L. y García Leiva, M. (2011). La cooperación española en cultura y comunicación (1997-2007). Balance de una década de intercambios con Iberoamérica. *Telos*, 86, 115-125.
- Badillo, A. (2014). *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España*. Estrategia Exterior Española 19. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Baltà i Portolés, J. (2013). Coopération culturelle et développement durable: quelques enjeux dans le contexte de la mise en œuvre de la CDEC. *Cahier de recherche – CEIM*, 17-20.
- Barreiro, B. (2011). *La diversidad cultural en el Derecho internacional: la Convención de la UNESCO*. Madrid: Iustel.
- Bustamante, E. (2006). Diversidad en la era digital: La cooperación iberoamericana cultural y comunicativa. *Pensar Iberoamérica*, 9. Recuperado de www.oei.es/pensariberoamerica/ric09a03.htm
- Bustamante, E. (2014). Crisis cultural: ilusiones medidas en el mundo digital. En Bustamante, E. y Rueda, F. (coords.) (2014). *Informe sobre el estado de la cultura en España. La salida digital*. Madrid: Fundación Alternativas, 11-19.
- Bustamante, E. (coord.) (2011). *Informe sobre la cultura española y su proyección global 2011*. Madrid: Fundación Alternativas & Marcial Pons.
- CAD. (2007). *Spain Peer Review*. París: OCDE.
- CAD. (2011). *Spain Peer Review*. París: OCDE.
- Díaz Barrado, C. (2007). La política exterior de España en el espacio iberoamericano 2004-2007: elementos de permanencia y cambio. *Cuadernos de Estrategia*, 136, 123-151.
- Díaz Barrado, C. (2011). *La cultura en la comunidad iberoamericana de naciones: la necesaria instauración de un entramado jurídico*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Fernández Liesa, C. (2011). Debates jurídico-internacionales sobre cultura y derecho. En Díaz Barrado, C. y Fernández Liesa, C. (dirs.) *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio iberoamericano*. Pamplona: Civitas, 61-78.
- Fernández Liesa, C. (2012). *Cultura y Derecho Internacional*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.

- García Leiva, M. T. (2011). La cooperación cultural España-Latinoamérica: un salto cualitativo, en peligro por la crisis. En Bustamante, E. (coord.) *Informe sobre la cultura española y su proyección global 2011*. Madrid: Fundación Alternativas/ Marcial Pons, 173-189.
- García Leiva, M. T. (2013). *La cooperación cultural para el futuro digital. Recuperar la diversidad como eje central en tiempos de crisis*. Madrid: Documento de trabajo 13/2013 para el Observatorio de Comunicación y Cultura de la Fundación Alternativas.
- García Leiva, M. T. (2009). "España: Informe I". En Albornoz, L. (coord.) *Cultura y Comunicación. Estado y prospectiva de la cooperación española con el resto de Iberoamérica, 1997-2007*. Madrid: Fundación Alternativas/ AECID, 25-49.
- García Leiva, M. T. (2015). España y la Convención sobre Diversidad Cultural: consecuencias de su ratificación para las políticas de comunicación y cultura. *Trípodos*, 36, 59-75.
- Getino, O. (2007). La cooperación cinematográfica entre España y los países de América Latina y el Caribe. En Bustamante, E. (ed.) *La cooperación cultura-comunicación en Iberoamérica*. Madrid: AECID, 207-223.
- MAEC. (2005). *Plan Director de la cooperación oficial española 2005-08*. Madrid: MAEC.
- MAEC. (2009). *Plan Director de la cooperación oficial española 2009-12*. Madrid: MAEC.
- MAEC. (2012). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Madrid: MAEC.
- MAEC. (2013). *2012 Un año de legislatura en política exterior*. Madrid: MAEC.
- Martí Petit, A. (2012). *Por un mercado inteligente. Diversidad Cultural, mercado y regulación*. Barcelona: Erasmus Ediciones.
- Martín Barbero, J. (2007). La comunicación y la cultura en la cooperación para el desarrollo. En Bustamante, E. (ed.) *La cooperación cultura-comunicación en Iberoamérica*. Madrid: AECID, 41-47.
- Martinell Sempere, A. (2006). *Hacia una nueva política cultural exterior*. ARI No. 127. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Martinell Sempere, A. (2014). La cooperación cultural internacional: por un nuevo marco de gobernanza. En Bustamante, E. y Rueda, F. (coords.) (2014). *Informe sobre el estado de la cultura en España. La salida digital*. Madrid: Fundación Alternativas, 115-132.

- Martinell Sempere, A. (coord.) (2010). *Cultura y desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar*. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
- Martínez, P. y Martínez, I. (2011). La cooperación española: ¿fin de ciclo, o simplemente fin? En Plataforma 2015 y más/ SOCIAL WATCH. *Políticas coherentes para una ciudadanía Global. IX Informe Anual de la Plataforma 2015 y más/ Edición española del Informe SOCIAL WATCH 2011*. Madrid: Plataforma 2015 y más/ SOCIAL WATCH.
- Martínez, P. y Martínez, I. (2012). Cooperación española: de los límites estructurales a la irrelevancia política. *Papeles 2015 y más*, 9. Recuperado de www.2015ymas.org/spip.php?article707
- MCU. (2011). *Plan de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas 2011*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- Moneta, C. (coord.) (2011). *La cooperación cultural para el desarrollo en el ámbito multilateral*. Madrid: AECID.
- Prieto de Pedro, J. (2003). Propuesta de una Convención o Carta Cultural Iberoamericana. *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, 22, 87-90.
- Secretaría de Estado de Cultura (2012a). *Plan Estratégico General 2012-15*. Madrid: MECD.
- Secretaría de Estado de Cultura. (2012b). *Spain. Quadrennial periodic report on measures to protect and promote the diversity of cultural expressions in the framework of the 2005 UNESCO Convention*. Madrid, MECD. Recuperado de www.unesco.org/culture/cultural-diversity/2005convention/en/periodicreport/list/c/Spain
- SEGIB. (2013). *Informe sobre la consolidación del espacio cultural iberoamericano*. Madrid: SEGIB. Recuperado de [http://segib.org/sites/default/files/Informe_ECI_2013_\(ESP\).pdf](http://segib.org/sites/default/files/Informe_ECI_2013_(ESP).pdf)
- UNESCO. (2001). *Declaración universal de la Unesco sobre diversidad cultural*. París: Unesco.
- UNESCO. (2005). *Convención sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales*. París: Unesco.
- Villaroya, A. y Ateca-Amestoy, V. (2013). *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe. Cultural policy profile: Spain*. Recuperado de www.culturalpolicies.net/web/spain.php

