



Acción Cultural Exterior en Europa: un análisis comparado

José Andrés Fernández Leost

Documento de Trabajo 17/2015



José Andrés Fernández Leost

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha trabajado en la editorial Taurus, además de colaborar como traductor, corrector y documentalista para otras editoriales. Fue responsable del Área de Investigación y Publicaciones de la Fundación Atman para el diálogo entre culturas (2005-2007). Investigador asociado al *Euro-Mediterranean University Institute* (EMUI-UCM), desde el año 2008 trabaja en la Fundación Carolina donde realiza, entre otras funciones, labores de investigación.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© José Andrés Fernández Leost

ISBN:

Depósito Legal

Listado de siglas y acrónimos

- AC/E:** Acción Cultural Española
AF: Alliance Française
ADPF: Association pour la diffusion de la pensée française
AFAA: Association française d'action artistique
AECID: Agencia Española para la Cooperación Internacional y para el Desarrollo
AOD: Ayuda Oficial para el Desarrollo
BC: British Council
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
CSC: Comisión de Becas de la Commonwealth
DAAD: Servicio Alemán de Intercambio Académico
DFID: Department for International Development
EACEA: Agencia Educativa, Audiovisual y Cultural de Europa
EUNIC: European Union National Institutes for Culture
FCO: Foreign & Commonwealth Office
GI: Goethe-Institut
IC: Instituto Cervantes
IF: Institut Français
IfA: Instituto de Relaciones Exteriores
MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MECD: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MiBAC: Ministerio de Patrimonio y Actividades Culturales de Italia
NSU: Consejo para la Promoción de Suecia
OAPEE: Organismo de Programas Educativos Europeos
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos
PGE: Presupuestos Generales del Estado
SEACEX: Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior
SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior
SEC: Secretaría de Estado de Cultura
SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SEGIB: Secretaría General Iberoamericana
SI: Svenska Institutet

Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo.....	6
Planteamiento de la investigación	9
1. Aproximación al concepto y práctica de la diplomacia cultural	10
1.1. Una lógica dual.....	10
1.2. Tendencias actuales: el rol de los gobiernos.....	12
2. España	15
2.1. Antecedentes y evolución histórica.....	16
2.2. Estructura institucional y recursos financieros.....	21
3. Reino Unido.....	29
3.1. Antecedentes y evolución histórica.....	29
3.2. Estructura institucional y recursos financieros.....	31
4. Francia	36
4.1. Antecedentes y evolución histórica.....	36
4.2. Estructura institucional y recursos financieros.....	38
5. Alemania.....	43
5.1. Antecedentes y evolución histórica.....	43
5.2. Estructura institucional y recursos financieros.....	45
6. Italia.....	51
6.1. Antecedentes y evolución histórica.....	51
6.2. Estructura institucional y recursos financieros.....	52
7. Suecia.....	55
7.1. Antecedentes y evolución histórica.....	55
7.2. Estructura institucional y recursos financieros.....	56
8. Conclusiones	60
8.1. La aportación de la Unión Europea.....	62
8.2. Retos de la acción cultural exterior española.....	67

Abstract

La globalización económica, las nuevas tecnologías de la información y el surgimiento de una “opinión pública global” ha provocado que, en el campo de las relaciones internacionales, las cuestiones de seguridad y defensa hayan cedido parte de su protagonismo a las culturales. Expresiones como “diplomacia pública” o “cultural” evidencian esta tendencia, a las cuales ha venido a sumársele la noción de *soft power*, la cual alude a las capacidades de persuasión que puede desplegar un Estado a través de elementos simbólicos. Diversas administraciones públicas han institucionalizado tales prácticas, dotándolas de un marchamo estratégico: en Europa, dicho papel ha sido asumido por instituciones adscritas en su mayor parte a los ministerios de Asuntos Exteriores: el *Goethe-Institut* (Alemania), el *British Council* (Reino Unido), la *Alliance Française* (Francia) o el *Instituto Sueco* (Suecia). Pero un examen sobre las diferentes actividades que se desarrollan en Europa estaría incompleto sin la incorporación de las dimensiones académica y de cooperación al desarrollo. La presente investigación describe los sistemas de diplomacia cultural de seis países europeos: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, escogidos en función de su representatividad regional, con el objetivo de explorar la posibilidad de articular una diplomacia pública comunitaria y perfeccionar los rasgos del sistema de acción cultural español.

Economic globalization, new information technologies and the emergence of a global public opinion have shifted the importance of security and defense issues to cultural matters at the international sphere. Expressions such as “public diplomacy” or “cultural diplomacy” prove this trend, to which has been added the notion of soft power – that is to say the persuasive competences that a State can display through symbolic elements. Some public administrations have institutionalized such practices, conferring them a strategic imprint in Europe that has been assumed by agencies connected to a great extent with the foreign affairs offices: the Goethe Institut (Germany), the British Council (UK), Alliance Française (France) or the Swedish Institute (Sweden). Nevertheless, an examination about the diverse activities carried out in Europe would be incomplete without adding in the academic dimension and development cooperation. This research describes the cultural diplomacy systems of six European countries: Germany, Spain, France, Italy, the United Kingdom and Sweden. They have been chosen according to its regional representativeness, with the aim of investigating the possibility of building a common European public diplomacy and of improving the features of the Spanish cultural action system.

Resumen ejecutivo

La diplomacia cultural es una actividad que utiliza el intercambio de ideas, valores y tradiciones para fortalecer las relaciones internacionales, mejorar la cooperación y expandir la cultura nacional. Su lógica enlaza con el concepto de poder blando, que alude a la capacidad de un país para alcanzar sus objetivos recurriendo a medios persuasivos y de seducción. Este planteamiento prolonga la clave de los intereses nacionales, pero subrayando a la vez el impacto de la cooperación internacional. Actualmente, el motivo más decisivo que justifica la intervención gubernamental en cultura exterior radica en la necesidad de construir un soporte internacional de confianza mutua, beneficioso en términos económicos y de prevención de conflictos.

En Europa existen instituciones de carácter público vinculadas a los ministerios de Asuntos Exteriores, creadas con el fin de difundir la lengua y cultura de cada país y fomentar el entendimiento internacional. Junto a estas instituciones, encontramos otro tipo de organismos (de intercambio artístico y universitario, entes de radiodifusión exterior y agencias de cooperación al desarrollo), que desarrollan funciones significativas en el terreno de la acción cultural exterior. Comparar sus patrones de funcionamiento resulta complejo debido a la falta de consenso que experimenta el campo de estudio y las dificultades para presentar cifras conmensurables. Sin embargo, es posible detectar tendencias homogéneas, que apuntan hacia una renovación programática (en línea con el creciente interés que depara la diplomacia pública) y hacia una reorientación de las prioridades geográficas de cara los países emergentes. El estudio se detiene en el examen de los siguientes casos: España, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Suecia.

En España, la estructura de su diplomacia cultural contiene elementos necesarios para convertirse en una plataforma de difusión y diálogo internacional de envergadura, aunque requiere de una consolidación de su arquitectura institucional y financiera. El modelo británico se presenta como un caso referencial, en virtud de la magnitud de sus recursos, la independencia de sus organismos (simbolizados por el *British Council*) y el tratamiento estratégico que recibe la cuestión. No obstante, la cuantiosa presencia del sector privado, a menudo pertinente, podría desvirtuar la naturaleza pública de su acción exterior. La cultural exterior francesa ofrece una estructura consistente y bien definida, producto de los esfuerzos acometidos en los últimos años. El volumen de los recursos invertidos da cuenta de la apuesta del Gobierno, quizá aún excesivamente presente desde un punto de vista orgánico. El caso alemán combina el celo por la independencia de sus instituciones (*Goethe-Institut*, DAAD, etc.) con una fuerte financiación pública, y destaca por el énfasis que otorga a la movilidad académica y a la consolidación de la identidad cultural europea. La potencia cultural de Italia carece de un adecuado soporte institucional que optimice su proyección exterior. No obstante, el reputado sistema italiano de patrimonio y restauración, sumado a su implicación en proyectos comunitarios merecería una renovación atenta de su

diplomacia cultural. La cultura sueca alcanza, por fin, una gran visibilidad internacional gracias al buen trabajo inter-institucional articulado por el NSU y a la coherencia sostenida de su política exterior y de cooperación: diferentes componentes diplomático-públicos (académicos, de marca y de cooperación) se coordinan bajo la batuta del Instituto Sueco.

El análisis comparativo revela divergencias de enfoque, fruto de la falta de un consenso establecido sobre lo que es la diplomacia cultural. De ahí que el posicionamiento de la cultura al mismo nivel diplomático que los factores de seguridad, económicos o de cooperación no resulte evidente. Con todo, es preciso señalar la existencia, en la práctica totalidad de los casos, de un interés compartido por trabajar en cuestiones de innovación, creatividad, emprendimiento, interculturalidad, desarrollo sostenible y fortalecimiento institucional. Ante la pujanza cultural de las economías emergentes, es previsible que a medida que retomen el crecimiento, los países europeos perfeccionen sus modelos de acción cultural exterior: depurando duplicidades, clarificando competencias, abriéndose a la sociedad civil, diseñando estrategias de naturaleza tradicional y digital y respetando la independencia funcional de las instituciones culturales. Concediendo, en definitiva, una consideración de política Estado a una esfera cuyo impacto solo es evaluable a medio y largo plazo.

En el plano europeo el surgimiento del SEAE puede interpretarse como una oportunidad para orquestar una diplomacia cultural común, siempre que actúe en coordinación con las DG de Educación y Cultura y de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea, además de con las delegaciones de la UE en el exterior. El éxito del programa *Erasmus* (redimensionado a escala internacional) unido a la puesta en marcha en el seno de la Comisión de una “Acción preparatoria” destinada a presentar propuestas que definan una estrategia de cultural exterior, resultan indiciarios de la importancia que está cobrando el asunto. Por ello, la red europea *EUNIC*, a cargo de la gestión de notables proyectos globales en el campo de las artes, la ciencia o el desarrollo, podría adquirir (convenientemente respaldada) mayor protagonismo.

Finamente, en aras de desplegar sus posibilidades potenciales, el sistema de la acción cultural exterior de España debería explorar las siguientes alternativas:

- Reactivar el Plan Nacional de Acción Cultural Exterior
- Trazar delimitaciones competenciales nítidas entre las instituciones clave
- Impulsar una agenda de diplomacia cultural iberoamericana
- Enfatizar su presencia en las iniciativas comunitarias
- Incentivar la inversión privada de cara a la internacionalización cultural
- Diseñar un plan a medio-largo plazo de comunicación estratégica
- Redoblar la capacidad del sistema de movilidad académico internacional

Los efectos de la crisis del euro han relegado a un segundo plano la inversión pública en los activos culturales del país y el despliegue de una estrategia exterior en el ámbito europeo. Frente a esta situación, se hace preciso que las instituciones nacionales y comunitarias apuesten por renovar la dimensión exterior de los factores “blandos”, apoyando aquellas iniciativas que contribuyan a internacionalizarlos.

Planteamiento de la investigación

El objeto del presente estudio consiste en comparar, desde una perspectiva institucional, los modelos de gestión pública de las relaciones culturales internacionales -vale decir, de la diplomacia cultural- en seis países europeos: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia. El propósito del análisis es doble: en primer lugar, detectar las tendencias nacionales y globales que se están imponiendo en esta esfera de actuación; en segundo lugar, proponer un conjunto de recomendaciones encaminadas a enriquecer el ejercicio de la acción cultural exterior española así como delinear la posibilidad de articular una agenda de dicha índole a escala europea. Para tal fin, se procederá a una descripción de la estructura, financiación y funciones de las instituciones y departamentos encargados de ocuparse de estas actividades de signo internacional, básicamente en un doble plano: el cultural y el educativo. Ello, en tanto en ambos sectores se concentra el grueso de los recursos del poder blando de un país: enseñanza del idioma, movilidad académica, promoción de la imagen nacional, intercambios artísticos, etc. No obstante, el estudio también valorará el peso de la radiodifusión y de la cooperación al desarrollo como elementos adicionales de la política cultural exterior. El material de la investigación se organiza en cuatro bloques, según el siguiente esquema: a título introductorio, se presentará una exposición conceptual e histórica que ayude a definir qué es la “diplomacia cultural” y que explique el lugar de las relaciones culturales en el campo de la política exterior. A continuación, se profundizará en la naturaleza del modelo español, sopesando la congruencia de las iniciativas puestas en marcha en los últimos 25 años. El tercer bloque -objeto central de la investigación- examinará los casos alemán, británico, francés, italiano y sueco, y proporcionará indicadores clave de comparación: número de sedes culturales en el exterior, número de alumnos extranjeros por país, programas en activo y estrategias de gestión recientes. Finalmente, el último capítulo ofrecerá, a modo de lecciones aprendidas, las conclusiones más relevantes y las tendencias que -en el terreno explorado- cabe anticipar de cara al futuro. En este sentido, se propondrán algunas sugerencias de orden práctico tanto para la Unión Europea como para España.

La pertinencia de un estudio de este carácter obedece, entre otros motivos, a dos razones fundamentales: la oportunidad de contribuir al debate creciente que suscitan las cuestiones de diplomacia cultural en las relaciones internacionales y las políticas públicas, y la necesidad de esclarecer -en la medida de nuestros recursos- los activos inherentes al sistema español, subrayando sus afinidades con el resto de países europeos y las ventajas potenciales que le otorgan su lengua, su europeísmo y su patrimonio cultural.

1. Aproximación al concepto y práctica de la diplomacia cultural

El concepto de diplomacia cultural encierra diversas connotaciones que a menudo enturbian su uso académico o divulgativo. Antes de precisar su significado, adelantamos que este trabajo empleará indistintamente las expresiones “diplomacia cultural”, “acción cultural exterior” y “política cultural exterior”, dando por descontada la inclusión de actores no estatales en su ejercicio. De este modo, cabe describir dicha actividad como aquel tipo de diplomacia que incluye “el intercambio de ideas, de información y de otros aspectos culturales que se produce entre las naciones y sus sociedades con el fin de fomentar el entendimiento mutuo” (Waller, 2009: 74). En un sentido similar, el *Cultural Diplomacy Institut* (ICD) recoge la propuesta de Milton Cummings, definiéndola como aquel ejercicio que utiliza el intercambio de ideas, valores, tradiciones y otros aspectos de la cultura y la identidad para fortalecer las relaciones, mejorar la cooperación socio-cultural o promover los intereses nacionales, y que puede ser practicado por el sector público, el sector privado y la sociedad civil (Cummings, 2003). En cualquiera de los casos estamos ante definiciones que merecen un análisis interno. En rigor, la diplomacia cultural guarda una estrecha relación con la diplomacia pública (expresión acuñada por Edmund Gullion en 1965), toda vez que esta se refiere al despliegue de relaciones internacionales por cauces informales que desbordan la actividad oficial y se sirve primordialmente de tres canales: los medios de información, las instituciones educativas y las relaciones culturales. La activación de la diplomacia pública se fraguó en un principio desde instancias gubernamentales y estaba orientada a influir sobre las élites y los creadores de opinión extranjeros, además de sobre sus opiniones públicas. Actualmente, la evolución del escenario internacional -determinado por la globalización económica y la revolución de las nuevas tecnologías- ha impulsado los contactos “*people to people*” que acentúan el rol de la sociedad civil y los individuos. Ello ha propiciado que, en cierta medida, dichas iniciativas de promoción e influencia exterior (de corte unidireccional) estén dando paso a la apertura de espacios de diálogo y reciprocidad, protagonizadas por organismos autónomos, en ocasiones privados.

1.1. Una lógica dual

Ciertamente, la lógica principal que anda detrás de la diplomacia pública puede hacerse equivalente a la que entraña el desarrollo del poder blando (“*soft power*”), concepto lanzado por Joseph S. Nye que alude a la capacidad de un país para alcanzar sus objetivos recurriendo, no a la fuerza coercitiva (poder duro), sino a medios persuasivos y de seducción. Se trata en todo caso de un planteamiento que prolonga la clave de persecución de intereses nacionales y que, por ende, entronca con la corriente realista de las relaciones internacionales¹. Ahora bien, el

¹ Hans Morgenthau ya hablaba en 1948 del componente psicológico, de influencia y persuasión, del poder

reconocimiento de los atributos “blandos” del poder realza el significado de las ideas y la información en la configuración del orden político global, introduciendo la conveniencia de la cooperación como alternativa óptima en la resolución de ciertos conflictos (Axelrod y Keohane, 1985).

La historia del siglo XX avala el surgimiento de una lógica cooperativa y multilateral, institucionalizada con la creación de Naciones Unidas, que coexistirá con la tradicional (de seguridad y defensa), enlazando con ella en algunos aspectos; acople que se verá plasmado en el ámbito de la diplomacia cultural. De hecho, en la misma época en la que se fundan en Europa agencias culturales del relieve del *British Council* o el *Goethe Institut*, se crea también el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, al amparo de la Sociedad de Naciones. Esta doble vía (unilateral/multilateral) se extiende y profundiza tras la II Guerra Mundial cuando, al tiempo que se ponen en marcha iniciativas de inequívoco interés nacional, según ilustra el programa Fulbright de Estados Unidos, se constituye la UNESCO y poco después (en 1960) cobra forma el sistema de cooperación internacional, a través de la OCDE, el cual irá incorporando la dimensión cultural como componente clave del desarrollo (Sen, 2000). Además de como reflejo de las estrategias de la política exterior, esta dualidad puede interpretarse como fruto de la propia ambivalencia de la noción de cultura por cuanto remite, en un sentido lato (o antropológico), al conjunto de costumbres, creencias, instituciones y conocimientos de un grupo humano (Clifford Geertz) y, a su vez, en un sentido más estricto (o artístico), a la producción de obras literarias, musicales, plásticas, etc., que se engloban bajo el concepto de bellas artes. Precisamente, la segunda mitad del siglo XX atestiguará la formación de departamentos ministeriales dedicados a la gestión pública de tal “material simbólico” que, simplificada, basta desdoblar en dos sectores: el patrimonio y las industrias culturales. La interrelación que, con todo, se produce entre ambas ideas de la cultura -en tanto los intercambios artísticos pueden favorecer el entendimiento intercultural- sumado a las competencias exteriores que van reclamando con mayor o menor énfasis los ministerios de Cultura o de Educación, han generado un entramado institucional en el dominio de la diplomacia cultural no siempre fácil de discernir. Por añadidura, a esta complejidad se superpone la globalización del comercio cultural, en la que se internacionalizan bienes y productos de las empresas privadas, y el impacto de una nueva comunicación cultural, digital y masiva, que rebasa los circuitos de producción y difusión establecidos, poniendo en contacto directo a artistas de distintos puntos del mundo.

De acuerdo con esta situación, uno de nuestros propósitos centrales es trazar las líneas básicas de un patrón que esclarezca el diseño gubernamental de la diplomacia cultural en los países europeos analizados. Según veremos, el tronco común a todos ellos radica en la existencia de instituciones culturales públicas o semipúblicas vinculadas, en distinto grado de pertenencia, a los ministerios de Asuntos Exteriores, creadas con el fin de difundir la lengua y cultura de cada país y fomentar el entendimiento internacional. Junto a esta clase de instituciones, cuyas áreas de influencia están con frecuencia asociadas a su pasado colonial,

encontramos otro tipo de organismos, de presupuesto menor y alcance más focalizado, que tienen por cometido el intercambio artístico y el universitario, y cuya adscripción puede estar compartida entre varios departamentos: Exteriores, Educación, Cultura, etc.² Por último, aparecen los entes de radiodifusión exterior, en ocasiones ligados a los ministerios de Cultura, cuya programación suele incluir emisiones de promoción de la lengua y de diálogo cultural, y las agencias de cooperación internacional, las cuales -aparte de ejercer funciones sanitarias, medioambientales, alimentarias o de gobernabilidad- realizan actividades de signo cultural y educativo. A escala supranacional, la Comisión Europea trabaja sobre tales competencias, definiendo objetivos estratégicos comunitarios, si bien -en la materia que nos ocupa- no dispone de una estrategia de diplomacia cultural propia. En cambio, desde el año 2006 existe una red de trabajo, *EUNIC*, que reúne a las principales instituciones europeas en proyectos comunes de cooperación cultural, cuya labor examinaremos en la parte final de este trabajo.

1.2. Tendencias actuales: el rol de los gobiernos

De forma previa a la presentación de los análisis por país, es preciso subrayar la presencia que la diplomacia cultural está adquiriendo en el debate público -impulsada por la relevancia del poder blando y la abundancia de informes y seminarios en torno al tema- y la necesidad de actualización constante de la que es objeto la cuestión, a consecuencia de las mutaciones económicas y geoculturales. De hecho, en los últimos años se constata una proliferación de investigaciones e instituciones dedicadas al estudio de la diplomacia cultural, que refleja la gestación de un campo de investigación propio dentro del marco de las relaciones internacionales³. De ahí que no sea complicado encontrar precedentes al presente ensayo: desde el clásico *Cultural Diplomacy in Europe*, de Anthony Haigh, publicado en 1974, hasta el más reciente: *European Public Democracy: soft power at work* (2013) editado por Mai'a K. Davis Cross y Jan Melissen⁴. Más aún, el ICD publicó un informe global sobre diplomacia cultural en 2011 en el que analizaba su ejercicio a partir de varios planos: la implicación del sector público y la iniciativa privada, su impacto en la gobernanza global y en los Derechos Humanos, la participación de la sociedad civil, etc. El informe incluía, entre otros, un ranking por países, según los

² Resulta obligado recordar que las competencias de cultura a menudo están transferidas a la administración local y no solo en formas de Estado descentralizadas, como ilustra el caso francés. Sin menoscabo de la proyección internacional de las comunidades autónomas, regiones, naciones británicas, estados federados o municipios, este estudio se centra en aquellas actividades acometidas desde instituciones en la órbita de los ministerios de Exteriores, por lo que apenas se abordará su papel.

³ Aparte de su inserción en departamentos universitarios o *think tanks*, destaca la existencia del USC *Center on Diplomacy Public*, creado en 2003, o el citado *Cultural Diplomacy Institut* (ICD), entidad no gubernamental fundada en 1999, afincada en Berlín.

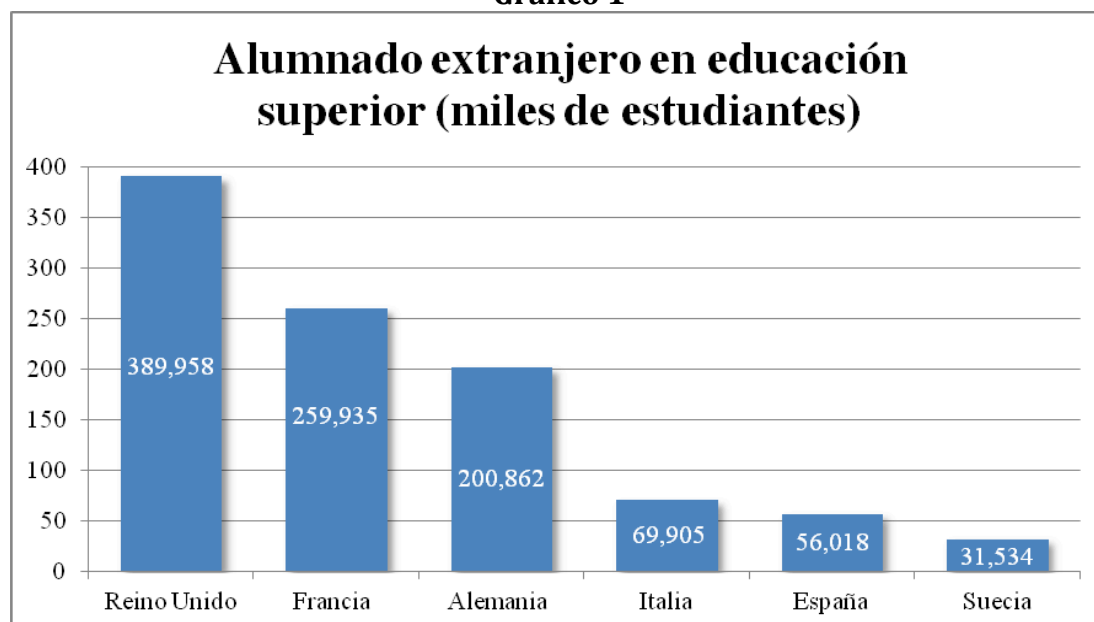
⁴ En este trabajo se sintetizan los ejes del enfoque más sofisticado que ha producido la teoría de la diplomacia pública: el de una “nueva diplomacia pública” anclada sobre el paradigma *constructivista* de las relaciones internacionales, teorizado entre otros por Alexander Wendt. Nuestro estudio sin embargo descansará sobre un prisma más tradicional, centrándose en iniciativas que encuentran su impulso en directrices gubernamentales.

siguientes parámetros: la adhesión a convenciones de la UNESCO, la labor de las embajadas, la aportación a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), las iniciativas en acción cultural -intercambios artísticos y académicos, difusión audiovisual, repercusión del deporte, etc.- y los índices de imagen exterior y libertad de expresión (tomados de *Periodistas sin fronteras*, *Freedom House* y *Nation branding index*). En el ranking europeo Alemania quedaba primera; Suecia, tercera; Reino Unido, sexto; Francia, octava; Italia, decimosegunda y España, décima, mermada por los indicadores internacionales de percepción (ICD, 2011a). Un año después, la *Dichley Foundation* organizó un encuentro, bajo el rótulo: *La diplomacia cultural, ¿funciona?* en el que se subrayaron las dificultades de definición que comporta el tema y los recelos, cuando no la ignorancia, que se desprende de la acción gubernamental, cuyo papel resulta en todo caso crucial por razones económicas, institucionales y estratégicas: ningún otro actor tiene la capacidad de trazar una visión integral y multidimensional de la cuestión. Entroncando con ello, merece la pena detenerse en las tendencias detectadas en el documento publicado por el *British Council*, "Influence and attraction" (2013), particularmente en lo que concierne al papel proactivo pero indirecto que habrían de seguir jugando los gobiernos. Según se apunta, estos parecen no haberse percatado de la magnitud de los cambios, la irrupción de actores no estatales (fundaciones, ONG, ciudades...) y la mayor capacidad de los agentes culturales para influir sobre la agenda pública internacional. Ahora bien, su protagonismo continúa siendo esencial en el establecimiento de las condiciones jurídicas y comerciales (nacionales e internacionales) bajo las que se desenvuelve el sector, cuando no por su facultad financiera, a través de la provisión de fondos públicos. En este sentido, el informe corrobora el recurso legítimo de los gobiernos a servirse de las actividades culturales para proyectar en positivo la imagen exterior del país, siempre que ello no suponga un control estatal sobre las mismas, lo que por cierto debilita su impacto. Se trata de una implicación que, cuando menos en Europa, viene acompañada por el apoyo público a las citadas agencias culturales, al sistema de enseñanza superior y a las instituciones de radiodifusión. Y que también puede gestarse mediante la disposición de un marco comercial proteccionista en el terreno cultural o la instrumentalización -más o menos tolerada- de la producción privada, según ejemplifica la industria de Hollywood.

No obstante, las consideraciones más decisivas acerca del rol gubernamental radican en la renovación de las razones que motivan en nuestros días su actuación y que actualizan aquellas que hace apenas una década se situaban en un primer plano. Si entonces se imponían argumentos de imagen, de mejora de percepciones y de seducción internacional a través de los valores democráticos (en un momento marcado por el 11-S y la "guerra contra el terror"), hoy emerge un discurso que pivota sobre la reciprocidad ("*mutuality*"), en aras de construir un soporte internacional de confianza mutua, beneficioso tanto en términos de prevención de conflictos como en clave económica (Marco, 2008). Al cabo, al igual que sucediera en tiempos de la Guerra Fría, los factores que definen el contexto internacional -auge de los BRIC y crisis financiera europea- condicionan el proceso de toma de decisiones políticas. No puede extrañar, por tanto, que sean los países asiáticos,

con China a la cabeza, junto con Brasil o Rusia, los que hoy día estén realizando una mayor inversión en diplomacia cultural. Mientras tanto, en los países europeos el respaldo público a los programas de este perfil se ha ido reduciendo debido a sus problemas económicos y también -según señala el informe- por las dificultades que presenta la medición cuantitativa de la inversión, tanto mayor por cuanto sus resultados, en parte intangibles, tan solo afloran a medio-largo plazo. Como veremos, los recortes no afectan a todos los países de igual forma, aparte de que estos se hayan visto parcialmente compensados por la activación de colaboraciones público-privadas y moderados por la reorientación de las prioridades geográficas y las estrategias de penetración. Finalmente, en virtud de su correlación con la apreciación positiva de un país, es oportuno recalcar el robusto incremento de la movilidad académica internacional, de un 78% en la última década (de 2 a 3,6 millones para el periodo 2000-2010, según la UNESCO): una tendencia de la que se benefician Estados Unidos y Reino Unido como principales países receptores, que además disponen de maduras unidades de gestión de becas internacionales.

Gráfico 1

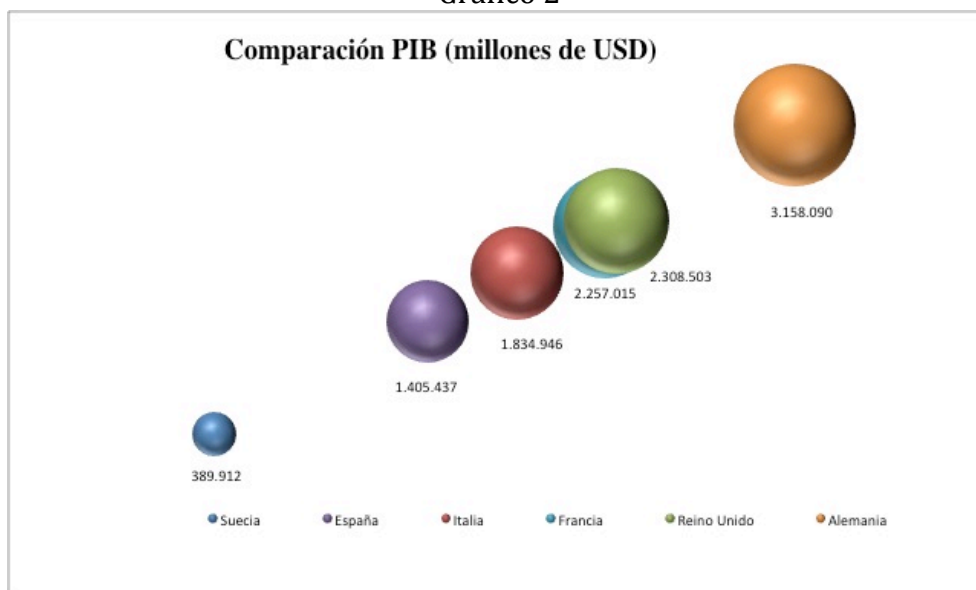


Fuente: UNESCO, 2010

En lo que sigue procederemos a una revisión descriptiva de la diplomacia cultural de los países seleccionados, repasando su trayectoria histórica y sistema institucional, localizando sus instituciones más representativas y su presencia internacional, y evaluando su propensión estratégica (sectorial y geográfica) de cara al futuro. De modo general, extraeremos la información de las páginas web oficiales de las instituciones examinadas, así como de sus informes anuales. Cuando el caso lo justifique, también acudiremos a informes estratégicos gubernamentales y a documentos parlamentarios pertinentes. Asimismo, recurriremos a las fichas-país elaboradas por el portal integrado en el Consejo de Europa: *Culturalpolicies.net*. Eventualmente, se citarán las iniciativas de marca-

país que se han combinado o han formado parte de los proyectos de diplomacia pública, toda vez que, pese a su enfoque comercial de captación de inversiones y promoción del turismo, suelen integrar componentes culturales. La elección de los países objeto de la investigación responde a su ubicación entre los seis más ricos de la Unión Europea en términos de PIB, exceptuando el caso de Suecia, que ha sido tomado por su posición preeminente en la Europa nórdica. De este modo, además de dicha área, el análisis abarca la geografía de la Europa latina, continental y anglosajona⁵.

Gráfico 2



Fuente: FMI, 2012

Retomando el informe del *British Council*, cabe señalar la complejidad que reviste un ejercicio comparativo en el plano de la diplomacia cultural, a causa de la falta de consenso que todavía experimenta el campo y las dificultades para presentar cifras conmensurables, más allá de los presupuestos que manejan las instituciones públicas. En este aspecto, se realizará un esfuerzo mayor en el análisis de la política cultural exterior de España. Este caso será valorado en primer lugar, y de forma más extensa, dado que el carácter propositivo del trabajo recae en gran medida sobre el país. A continuación revisaremos, por este orden, los sistemas británico, francés y alemán. Los últimos casos planteados, el italiano y el sueco, serán tratados de forma más breve por razones de peso presupuestario, bagaje histórico y alcance internacional.

2. España

⁵ Se ha descartado el análisis del modelo noruego, reiterado ejemplo del éxito que puede alcanzar la diplomacia pública “de nicho” (Noya, 2007) puesto que el país no pertenece a la UE. Por lo demás, el estudio adolece de una falta en consideración de la Europa del Este, en donde destaca el caso checo, cuya agencia, *Czech Centres*, pertenece a EUNIC.

El sistema español de diplomacia cultural puede resultar en apariencia complejo y confuso, incluso desarticulado, y hay quien afirma que España jamás ha contado con una estrategia definida en este ámbito (Noya, 2012: 449). Sin embargo, el examen detenido sobre su estructura nos ubica ante un caso no tan disímil al de la pauta europea, salvando ciertas lagunas y la idiosincrasia que se desprende de la historia española durante el siglo XX. Del mismo modo que sucede con otros países de su entorno, España conserva estrechas relaciones culturales con aquellas naciones que mantuvo bajo su tutela e inició programas de intercambio académico y artístico a principios del siglo pasado, interrumpidos por los conflictos bélicos. Por otro lado, el solapamiento y las dificultades de coordinación que se constatan en la actualidad entre las actividades de cooperación y de diplomacia cultural se deja percibir igualmente en otros sistemas europeos, fruto de la doble dinámica -de promoción y de interacción- que engloba a la cultura; ello no ha impedido que en la mayoría de los casos, incluido España, se haya procedido a planes de reajuste y coherencia, así como a procesos de fusión.

2.1. Antecedentes y evolución histórica

Los precedentes de la política cultural exterior española se remontan a las iniciativas de intercambio académico de la Junta para Ampliación de Estudios (nacida en 1907) y, posteriormente, a los de la Oficina de Relaciones Culturales del entonces Ministerio de Estado (1921), quedando finalmente fijada -en términos institucionales- en 1945, cuando se constituye la Dirección General de Relaciones Culturales en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. A partir de ese momento se inició la apertura de un conjunto de centros culturales en el extranjero que se sumaron a los ya existentes, como la Casa Cervantes de Bolonia o el Colegio Español de París. Surgirán entonces sedes en Londres, Roma, Nápoles o El Cairo, a las que se añadirán a partir de los años sesenta Dublín, Copenhague o Atenas (hubo que esperar a los ochenta para contar con centros en Japón, Canadá, Israel o India). A su vez, en 1946 se inauguró el Instituto de Cultura Hispánica, entidad autónoma de derecho público adscrita a Exteriores que se valió doctrinalmente del concepto de Hispanidad, pero desde la que se lanzó un programa “modesto pero real” de becas e intercambios culturales entre España y América Latina (Vázquez Borrado, 2012: 6). Bajo el ejemplo o impulso del Instituto de Cultura Hispánica se abrieron también algunas filiales en Latinoamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Ecuador...). Además, España ingresó en la UNESCO en 1952. No obstante, desde el punto de vista estratégico la acción cultural exterior durante el franquismo incidió en el eje americanista y, sin perjuicio de la leve apertura ideológica que implicó, esta se puso al servicio de la legitimación internacional del régimen (Delgado Gómez-Escalonilla, 1994: 268).

De la transición al cambio de siglo

La transición a la democracia trajo consigo una serie de avances entre los que destaca la creación del Ministerio de Cultura y la adaptación de la política exterior española a la Comunidad Europea y al sistema de cooperación internacional, que hará que España pase en pocos años de ser país receptor de fondos a país donante. En esta línea, el Instituto de Cultura Hispánica tomó la denominación de Instituto de Cooperación Iberoamericana hasta que en 1988 se refunda como Agencia Española de Cooperación Internacional, la cual incorporó asimismo al Instituto Hispano-Árabe de Cultura, creado en 1954. El establecimiento de la AECI puede entenderse como el primer hito de una oleada diplomático-cultural que llega hasta el año 1992 e incluye: la celebración de los Juegos Olímpicos, la Exposición Universal, la aparición del sistema de Cumbres Iberoamericanas, la creación de Casa de América y, ante todo, el nacimiento del Instituto Cervantes (marzo de 1991). Bajo la misión de promover la lengua española y regular su enseñanza académica en el extranjero, la red de centros que fue generando -en un proceso de expansión que absorbía 38 centros culturales y proyectaba 39 nuevos- incorporó una programación cultural y científica que convirtió con prontitud al Cervantes en la institución de referencia de la diplomacia cultural. Por descontado, su funcionamiento no se consolidó sin dificultades, más allá de la complejidad técnica que supuso la instauración de las nuevas sedes. De lo que se trataba, simultáneamente, era de normalizar y acreditar la enseñanza del idioma y de definir una oferta cultural con criterios de oportunidad y viabilidad, aunque adaptada a las demandas de cada entorno (Herrera de Muela, 2007). A lo largo de su evolución hay que subrayar el cambio de estatuto que experimentó en 1999, cuando empieza a depender del Ministerio de Asuntos Exteriores. En este proceso debe apreciarse la elaboración, un año antes, de un informe sobre la acción cultural exterior española, encargada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales al entonces director del Cervantes, Santiago de Mora-Figueroa. El informe, evocando el mandato de la UNESCO, planteaba un conjunto de líneas y recomendaciones, aún vigentes: modernizar la imagen de España, mirar hacia Estados Unidos y Asia, aparte de hacia Latinoamérica, o exhibir la naturaleza plural, integradora y de calidad de nuestra cultura.

De acuerdo con la periodización de Marco y Otero (2010), una “segunda generación” de instituciones culturales surge a principios de la década de 2000, bajo el Gobierno del Partido Popular. Se crearon entonces la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (SEACEX) y la Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales (SECC) -con las que la dimensión exterior del Ministerio de Cultura ganó terreno⁶- y la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI), dependiente de la Dirección de Patrimonio del Estado. En esta época, que coincide con la fase de internacionalización latinoamericana de la economía, nace la Fundación Carolina, que depura el sistema de las becas de postgrado y doctorado de la AECI (de la cual depende), centrando su esfera de actuación en América Latina y en la que -siguiendo pautas anglosajonas- el patrocinio empresarial cobra

⁶ Entonces como hoy (2014), Secretaría de Estado bajo el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD).

protagonismo, perfilando un modelo gestión institucional público-privado. Ello no ralentizó el crecimiento del Instituto Cervantes (IC), tanto en número de sedes como de actividades, ya que empezó a desarrollar una fuerte labor de promoción de las industrias culturales españolas (especialmente cine) y a organizar en colaboración con las Academias de las naciones hispanohablantes los Congresos Internacionales de la Lengua, además de afianzar su presencia en internet. No obstante, la AECI acaparó durante estos años un amplio espacio de actuación, sustanciado en sus programas de becas y lectorados, en la urdimbre de centros culturales que fue tejiendo en América Latina, en su participación en la UNESCO o en su contribución a la red de Casas e instituciones académicas (como la Comisión España-EEUU Fulbright), dando reflejo a la incardinación de la histórica Dirección General de Relaciones Culturales en su estructura, acometida en el año 2000. Cabe destacar que mientras el presupuesto del IC del año 2004 era de 60 millones de euros, el de tal DG fue prácticamente idéntico: 59 millones, de los 292 totales que manejó entonces la agencia (AECID, 2008: 305).

La última década: prosperidad y crisis

Pese al cambio de prioridades estratégicas, el periodo posterior del Gobierno socialista dotó de continuidad al sistema heredado -intensificando las actividades de las instituciones y sociedades estatales en marcha e inaugurando más sedes del Cervantes- sin dejar de introducir importantes novedades. A efectos teóricos, el proyecto de la Alianza de Civilizaciones, de marcado signo multilateral -y que acabó cuajando en 2007 como programa de Naciones Unidas- podría simbolizar el cambio de tendencia, si bien no es inexacto enlazarlo con ciertas iniciativas de “diálogo intercultural” activadas por gobiernos anteriores (De la Riva, 2012: 124). Más pertinente resulta apuntar hacia la decidida apuesta por una política de cooperación al desarrollo, que ilustró el alargamiento de la denominación del Ministerio -llamado ahora de Asuntos Exteriores y Cooperación- así como la “d” que se adhirió en 2007 a la AECID (RD 1403/2007). Este énfasis redundará positivamente sobre los recursos de los que la agencia va a disponer, que llegarán a los 761 millones en 2007 y a los 942 millones el año siguiente: un incremento que afectó sobre su acción cultural, al punto de que la DG de Culturales conseguirá aprobar un plan sectorial específico, la *Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española* (2007) que, siguiendo la lógica multilateral y desarrollista, primará la promoción de la diversidad cultural, no sin controversia⁷. De cualquier forma, se trata de un documento significativo, habida cuenta de la escasez de estrategias oficiales, que situó a España en una posición de vanguardia. De hecho, la DG de Culturales llegó a gestionar una partida de 118 millones en 2007, frente a los 90 millones con los que contó ese mismo año el IC. Ahora bien, los presupuestos del Cervantes tampoco dejaron de crecer hasta llegar a un pico -previo a los recortes impuestos por la crisis económica- de 103 millones en 2009.

⁷ En un artículo publicado en 2009, el economista y experto en cooperación, José A. Alonso, llamó la atención sobre los riesgos de privilegiar la defensa de la diversidad cultural sobre el ejercicio de la libertad, más aún cuando se trata de impulsar el desarrollo (Alonso, 2009: 16).

Igualmente relevante es señalar el esfuerzo que la AECID realizó en el terreno de la movilidad académica internacional, presentándose (hasta la constitución en 2008 de Fundación Universidad.es) como el único organismo que, bien por vía directa, bien a través de la Fundación Carolina, desempeñaba dicha actividad más allá del espacio comunitario. Es oportuno constatar cómo ya en 2007 la universidad española contaba con un 2,1% de estudiantes extranjeros en primer y segundo ciclo (29.500 alumnos, prácticamente el doble que en 2001) y, lo que resulta más notable, con un 20% de matriculados en tercer ciclo; unas cifras que proseguirán su tendencia alcista durante los siguientes años⁸. A este respecto, sin intención de sugerir una relación de causalidad directa, es sintomático observar los presupuestos referidos a educación superior que administró la DG de Culturales en el año 2007-2008: más 15 millones para el programa de cooperación interuniversitaria y científica, casi 20 millones para el programa de becas MAEC-AECID y 2,5 millones para el programa de lectorados, a los que hay que sumar los 12,5 millones de los que dispuso ese mismo año la Fundación Carolina (dejando de lado la aportación privada). De este modo, mientras que la AECID sumó ese año 2.900 becarios, la Fundación Carolina concedió más de 1.500 becas a estudiantes latinoamericanos (Fundación Carolina, 2011). La última novedad reseñable que aporta el periodo consiste en la articulación del Plan Nacional de Acción Cultural Exterior, convenido en 2009 y suscrito al año siguiente entre el MAEC y el Ministerio de Cultura. El Plan, además de fijar los objetivos fundamentales de la diplomacia cultural, motivó un proceso de racionalización de su “arquitectura institucional”, cuyo primer paso ilustró la fusión de las sociedades estatales en una nueva entidad, Acción Cultural Exterior (AC/E), adscrita al Ministerio de Cultura. A su vez, con el fin de optimizar su coordinación, se definió el “núcleo duro” de las entidades a cargo de la acción exterior: MAEC-AECID, Cervantes, Ministerio de Cultura y AC/E, organismos cuyo trabajo habría de ser secundado por representantes del ICEX, Turespaña, las comunidades autónomas y RTVE. El Plan tenía la virtud de definir objetivos claros, cifrados en cinco: potenciar la imagen y marca-país de España, difundir la lengua española, proyectar su cultura (incluyendo la internacionalización de las industrias culturales), promover la cooperación y el diálogo intercultural y fomentar el turismo cultural (haciendo hincapié en el patrimonio). Este impulso político, loable de por sí, manifestaba sin embargo un par de déficits: la ausencia de referencias a la movilidad académica y el discreto papel que le correspondía a la radiodifusión, en contraste con el alcance que cobra en otros países europeos. Por lo demás, el Plan no ha logrado mayor desarrollo, interrumpido por el relevo gubernamental, aunque de nuevo, y pese a las apariencias, se impuso una relativa continuidad institucional, no ya presupuestaria.

De forma análoga a lo que sucediera en 2004, el Gobierno salido de las urnas en 2011 lanzó una propuesta en política exterior, el proyecto Marca España, que aparentemente se desligaba del pasado, poniendo el acento en la diplomacia

⁸ Datos y Cifras del Sistema Universitario Español, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

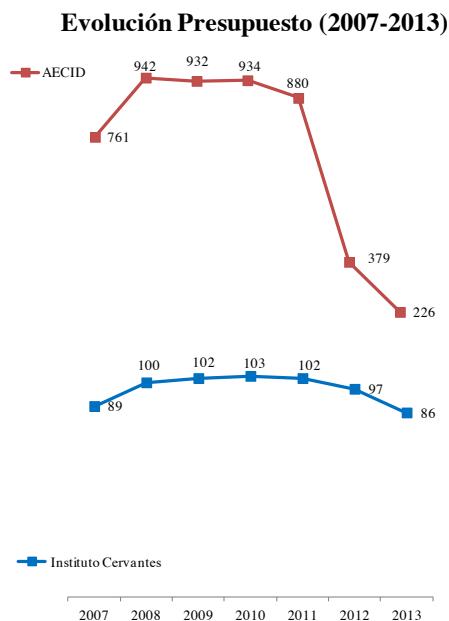
económica. Un mínimo rastreo histórico detecta sus orígenes en el año 1996⁹, su desarrollo en la elaboración de un texto diseñado por el Real Instituto Elcano, junto con el Foro de Marcas Renombradas y el ICEX en 2003, y su actualización a finales de la década de 2000, como muestra su mención en el Plan de Acción Cultural. Según afirma Noya (2007), desde una perspectiva teórica, es pertinente advertir que los proyectos de marca-país, centrados primordialmente en el comercio y el turismo, constituyen un complemento de las estrategias de diplomacia pública -por definición más políticas-, responden a una actitud más defensiva que ofensiva y son aptos para naciones pequeñas que requieren de un posicionamiento visible en el orden internacional, si bien potencias de la talla de Reino Unido han recurrido en ocasiones a este tipo de campañas (*Cool Britannia*). Para el caso español, la razón de su puesta en marcha vino determinada por el contexto de crisis y la amenaza de rescate financiero que padeció el país. Pese a su cariz económico, el proyecto ha movilizó a la práctica totalidad instituciones que modelan la estructura de la diplomacia cultural. De hecho, ha influido sobre el único documento oficial, programático y con cierto tono de alcance exterior, hecho público desde entonces: el *Plan Estratégico General de la Secretaría de Estado de Cultura 2012-2015*, cuyo tercer gran objetivo consiste en “impulsar la cultura como elemento esencial de la proyección exterior de la Marca España”. En dicho punto se insiste en el apoyo a la internacionalización de las industrias culturales, a la exportación de la producción cinematográfica, al fomento del turismo cultural y a la consolidación del espacio cultural iberoamericano. Asimismo, en un artículo que entronca con el Plan Nacional de Acción Cultural Exterior se explícita la labor de coordinación que le compete a la Secretaría de Estado (SEC) en el Foro Consultivo Cultural Exterior, sin que de momento haya habido avances al respecto¹⁰. Finalmente, conviene subrayar que, pese a los recortes sufridos en el campo de las becas internacionales, el volumen de alumnado extranjero en el sistema de educación superior ha continuado creciendo, superando en el año académico 2011-2012 la cifra de 73.000 estudiantes (el 4,6%) de los cuales casi 20.000 cursan programas de máster y proceden en su mayoría de América Latina. En paralelo, España se ha situado como primer país de destino de las becas *Erasmus*, recibiendo a más de 37 mil universitarios ligados al programa¹¹. A continuación, pasamos a describir la estructura institucional actual de la acción cultural exterior española.

Gráfico 3

⁹ Cuando el entonces ministro de Comercio, Javier Gómez-Navarro, encargó a la dirección del Instituto Universitario Ortega y Gasset que ocupaba Emilio Lamo de Espinosa (actual presidente del Real Instituto Elcano) un estudio sobre la imagen exterior de España. Véase la presentación del Observatorio Marca España (<http://www.youtube.com/watch?v=SVTw51qKpe8>).

¹⁰ El Plan 2012-2015 fue aprobado por la reactivada Delegada de Asuntos Culturales, bajo la presidencia de la Vicepresidenta del Gobierno.

¹¹ Datos del año académico 2010-2011.



Fuente: Memorias AECID e I. Cervantes

2.2. Estructura institucional y recursos financieros

Las instituciones públicas y semipúblicas fundamentales encargadas de ejecutar las actividades de diplomacia cultural son el Instituto Cervantes, la AECID (ambas bajo mandato del MAEC) y AC/E, perteneciente a la Secretaría de Estado de Cultura. A ellas, hay que sumar la Subdirección General de Promoción Exterior de la SEC, la Subdirección General de Promoción Exterior Educativa, el ICEX, la Fundación Universidad.es (en proceso de fusión con el OAPEE), la Fundación Carolina, RTVE y la Oficina del Alto Comisionado para la Marca España (sin partida presupuestaria propia, cuando menos hasta el ejercicio 2014). En lo que sigue revisaremos los estatutos de las agencias principales y las iniciativas y recursos que gestionan tales instituciones¹². Previamente se hace preciso que señalar que, de acuerdo con el RD 342/2012, de 10 de febrero, que desarrolla la estructura orgánica del MAEC, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) es el órgano superior que, bajo la dirección del titular del departamento, coordina la acción cultural en el exterior.

Instituto Cervantes

El Reglamento del Instituto Cervantes se aprobó por RD 1526/1999 de 1 de octubre y su última modificación se estableció en el RD 775/2012 de 4 de mayo. De acuerdo con el mismo, el IC es un organismo público sin ánimo de lucro con personalidad jurídica propia, adscrito al MAEC a través de la SECIPI. Entre sus

¹² Parte de su redacción recogerá extractos literales de las disposiciones regulatorias vigentes, en ocasiones sintetizadas, por lo que se ha evitado utilizar el uso de comillas.

finés, se cuentan la promoción universal de la enseñanza y la difusión de la cultura española en el exterior en coordinación con los demás órganos de la administración pública, atendiendo al patrimonio lingüístico y cultural que es común a los países y pueblos de la comunidad hispanohablante. Para el cumplimiento de los mismos, el Cervantes tiene la facultad de crear centros en el exterior, organizar cursos para la enseñanza del español, realizar las pruebas de verificación de su conocimiento, fomentar acciones encaminadas a la difusión del español o llevar a cabo actividades culturales, en todas sus manifestaciones, de acuerdo con los fines del Instituto.

Los órganos rectores del IC son el Patronato, el Consejo de Administración y la Dirección, correspondiendo a estos dos últimos las labores programáticas y de ejecución. Asimismo, el Cervantes incorpora la figura del Secretario General cuya función es coordinar las actividades de las unidades administrativas y centros del Instituto. Por su parte, la red de centros en el exterior se adscribe a las misiones diplomáticas o, en su caso, a las oficinas consulares de España en el extranjero, aunque también pueden adoptar la forma de fundaciones o entidades sin fines de lucro. En todo caso, estos centros ajustan sus actividades a las directrices de la acción exterior del Estado. En relación a su régimen financiero, el IC elabora anualmente un anteproyecto de presupuesto, el cual, tras su revisión por los departamentos ministeriales pertinentes y la aprobación de las Cortes Generales, se integra en los Presupuestos Generales del Estado (PGE). El presupuesto del IC para el ejercicio 2013 fue de 86,7 millones de euros, un 10% menos que el año anterior¹³. Además de las dos sedes que hay en Madrid, actualmente existen 77 oficinas en el extranjero, según la siguiente distribución: 37 en Europa, 12 en África, 10 en Asia y Oceanía, 8 en América del Sur (todos en Brasil), 6 en América del Norte y 4 en Oriente Próximo¹⁴. Con respecto a la actividad docente, en el año académico 2012-2013 el Cervantes ofertó 15.336 cursos (de español, especiales y para formación de profesores), registró 237.937 matrículas y 66.281 candidatos se postularon para la obtención del Diploma de Español como Lengua Extranjera (DELE). En cuanto a la actividad cultural, se celebraron 5.022 actos, de los cuales 2.422 correspondieron a muestras de cine. Salvo el número de inscripciones en exámenes DELE, todas las cifras citadas son levemente inferiores a las de 2012, fruto de los ajustes a los que ha tenido que hacer frente la institución, por lo que no cabe concluir una disminución del interés que depara la lengua y la cultura en español. Por otro lado, no puede perderse de vista el efecto de la inserción del español como lengua optativa o incluso obligatoria en los sistemas de educación foráneos (Brasil). De cualquier forma, hasta el 2012 tanto el número de matrículas como el de inscripciones DELE y el de actividades culturales han venido incrementándose sin pausa: mientras que en el año 2000-2001 se registraron 65.000 matrículas, en el 2011-2012 hubo 243.085 (Cervantes, 2013: 14). Además,

¹³ Programa 144 A de los PGE. Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior. Estas cifras han de ponerse en relación con el total asignado a la partida de cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior dentro del MAEC, de 90 millones en 2013; un número que debe completarse con los que proceden de la cooperación al desarrollo.

¹⁴ En la actualidad (marzo de 2014) la sede de Damasco permanece temporalmente cerrada.

hay que subrayar el servicio que presta la plataforma Aula Virtual Cervantes, la cual -junto con el Centro Virtual Cervantes de contenidos- dan cuerpo a la presencia del IC en internet.

La tendencia expansiva del español, segunda lengua más hablada del mundo con 500 millones de hispanohablantes permite salvaguardar su interés global e incrementarlo en naciones de enorme peso internacional como Estados Unidos, en donde el IC inauguró en 2013 el Observatorio de la Lengua Española y las Culturas Hispánicas de la Universidad de Harvard. En esta línea de penetración resulta relevante constatar la colaboración institucional activada con la UNAM y sus Centro de Estudios Mexicanos con el fin de desarrollar proyectos académicos y culturales. Una colaboración que sumada a los acuerdos con las Academias de la Lengua asentadas en el continente refuerza el espíritu de “iberoamericanización del Cervantes”¹⁵.

Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo

El estatuto de la AECID está regulado por el RD 1403/2007 de 26 de octubre, parcialmente modificado (al igual que el reglamento del IC), por el RD 1424/2012 de 11 de octubre. Según su normativa, es un organismo de derecho público adscrito al MAEC, cuyo objeto es el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible. Entre sus fines, se cuentan impulsar el papel de la cultura y el conocimiento, prestando especial atención a la diversidad, y realizar funciones de promoción y desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países. Los órganos de gobierno de la AECID son la Presidencia, que recae sobre el titular de la SECIPI, y el Consejo Rector, con competencias programáticas. La Dirección de la agencia asume su gestión y eleva al Consejo Rector los objetivos y planes de la misma, y su presupuesto anual, que se incorpora a los PGE siguiendo los trámites legislativos oportunos. Bajo la dependencia administrativa del director se encuentra la DG de Relaciones Culturales y Científicas. Esta unidad se encarga de la gestión de los servicios culturales de la AECID, la cooperación en el ámbito de la capacitación de capital humano, la cooperación universitaria y científica para el desarrollo y la coordinación de la acción cultural exterior. A dicha DG hay que sumar la red de centros culturales, adscritos a las embajadas y dirigidas por su jefe de misión en dependencia funcional de la agencia. Hoy día hay 19 centros (12 unidades de cooperación en el exterior y 7 centros asociados) en 16 países: 15 en América Latina, 2 en Guinea Ecuatorial y 1 en Estados Unidos. Según los datos de la última Memoria publicada, la AECID manejó 379 millones de euros en 2012 año, casi un 57% menos que en 2011, lo que ha provocado una reducción de su peso en el sector cultural. Entre las líneas activas que mantiene, sobresalen aquellas orientadas a la internacionalización de las industrias culturales y de los creadores

¹⁵ http://www.cervantes.es/sobre_instituto_cervantes/prensa/2013/noticias/patronato-2013-iberoamericanizacion.htm

españoles, mediante el apoyo a su participación en ferias y festivales internacionales (Bienal de Venecia, Ferias del libro, etc.). Además, hay que hacer mención a los dos programas habilitados en el área de cultura y desarrollo: el programa de Escuelas Taller y Patrimonio (de restauración arquitectónica y urbana), el cual gestionó 138 millones de euros entre 1985 y 2005¹⁶ (en 2012 obtuvo un presupuesto de 1,5 millones de euros). Y el programa *Acerca* de capacitación en el sector cultural. A su vez, la AECID participa en las siguientes iniciativas iberoamericanas de signo multilateral: Ibermedia, Adai, Iberescena, Ibermuseos e Iberorquestas. Con todo, donde más se ha reflejado la disminución de recursos es en el acusado ajuste de la convocatoria de becas MAEC-AECID (para españoles y para extranjeros) y en la suspensión del programa de cooperación interuniversitaria: la oferta formativa se limita a becas para estancias formativas en Academias de la Lengua, para másters online en enseñanza del español y para la Escuela Superior de Música Reina Sofía¹⁷. Resulta ilustrativo observar cómo, mientras que en el año académico 2011-2012 se concedieron 1.645 becas con un gasto de 13,8 millones euros, en 2012-2013 se asignaron 37 becas con un coste de 1,4 millones de euros (AECID, 2012: 37). Por su parte, la Fundación Carolina ha logrado preservar su programa de becas de postgrado y doctorado, gracias a su naturaleza mixta y la implicación consecuente de sus empresas patronas. Así, ha ofertado más de 500 becas en sus convocatorias de 2012 y 2013. Por lo que toca a la diplomacia pública, la Fundación Carolina mantiene vigente su programa internacional de visitantes que invita a España a líderes de opinión y gestores culturales (más de 1.700 entre 2004 y 2011) en una labor hasta hace poco inédita en el sistema de acción exterior del país.

Sin menoscabo de la transparencia financiera y de gestión exhibida por la AECID, se hace sin embargo complejo computar un presupuesto preciso de inversión en cultura exterior gestionado o impulsado por ella. Aunque la Memoria 2012 refleja un gasto de 6,8 millones de euros en promoción cultural, a tal montante habría que sumar la financiación de la AECID a la red de Casas españolas (Casa África, América, Árabe, Asia, Sefarad y del Mediterráneo) por más de 5,1 millones, o a los centros culturales en el exterior. Asimismo, debería incorporar sus subvenciones a la Fundación Universidad.es, de 1,3 millones, y a la Fundación Carolina, de 3,6 (siempre para 2012).

Acción Cultural Española

Acción Cultural Española (AC/E) es un organismo público (en concreto, una entidad pública empresarial) que fomenta la cultura y el patrimonio españoles dentro y fuera de sus fronteras a través de exposiciones, congresos, conferencias, cine, teatro y música. A su vez, tiene activados programas de movilidad cultural. Como se ha adelantado, la institución es fruto de la fusión de tres sociedades estatales que se produjo en el marco del Plan de Racionalización del Sector Público

¹⁶ Según el documento: *20 años del programa de Patrimonio de la Cooperación Española*.

¹⁷ La última convocatoria hecha pública (marzo de 2014) presenta un rediseño de la oferta que cubre programas de cooperación al desarrollo y de cultura y educación.

Empresarial adoptado en Consejo de Ministros en abril de 2010: por un lado, la SECC, la cual difundía la memoria histórica, cultural y científica del país mediante producciones audiovisuales, ciclos de conferencias, teatro, publicaciones, etc.; por otro lado, la SEEI, a cargo de gestionar la presencia de España en las exposiciones internacionales y universales; y por fin, la SEACEX, cuyo objetivo era mejorar el posicionamiento de la cultura y la creación contemporánea en el exterior y generar redes de trabajo entre creadores y profesionales. Tras la fusión, AC/E tiene establecidas dos líneas básicas de actuación: de apoyo a la internacionalización y de presencia en exposiciones. En relación a la primera, destaca ante todo el Programa para la Internacionalización de la Cultura Española, puesto en marcha en 2013 y orientado a posicionar a artistas españoles en los circuitos de otros países. Esta área contempla dos tipos de iniciativas: a) el programa de visitantes, que invita a prescriptores y gestores culturales (conservadores, comisarios, etc.) a conocer el país y b) el programa de movilidad de creadores, de respaldo financiero a instituciones para la promoción exterior de artistas españoles. Asimismo, la institución incentiva la participación española en distintas conmemoraciones, produce contenidos que puedan itinerar en el exterior y -dando continuidad a la extinta SEEI- organiza la participación de España en exposiciones internacionales y universales. Finalmente, AC/E busca coordinarse con el resto de instituciones culturales: la AECID, el Cervantes y los organismos ligados a la política cultural, singularmente con el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM), el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) y la DG de Patrimonio del Estado.

Desde un punto de vista orgánico la institución está adscrita a la DG de Política e Industrias Culturales y del Libro de la SEC (cuyo titular ejerce la presidencia de la institución) de la cual depende la Subdirección General de Promoción Exterior, con la que AC/E colabora estrechamente¹⁸. Debido a su naturaleza jurídica, esta institución tiene la facultad de generar ingresos y sufragar su propia actividad, pero también recibe transferencias públicas. De acuerdo con la pauta general, AC/E ha visto mermada su capacidad financiera, ante todo a partir del año 2012, cuando pasó a gestionar 7,5 millones de euros (Europa Press, 10/12/2012). Dos años antes SEACEX dispuso de 14,3 millones de euros, SECC de 10 millones y la SEEI de 25, si bien 18 millones estuvieron destinados a financiar el pabellón español en la Exposición de Shanghái. Finalmente, precisemos que el presupuesto del MECD destinado a cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior ascendió en 2013 a 19 millones de euros.

Otras instituciones e iniciativas

¹⁸ En el seno de esta Subdirección merecen resaltarse los programas de formación Iberex, para jóvenes iberoamericanos, e Hispanex, de cooperación con universidades extranjeras en materia de hispanismo, a las que se suman las tradicionales becas Culturex, de gestión cultural para españoles en instituciones del exterior (no convocadas desde 2012, la AECID sí lanzó un oferta similar en 2013). En la misma línea, pero con un enfoque multilateral, no debe olvidarse la contribución de la SEC a la *International Federation of Arts Councils and Culture Agencies* (IFACCA).

En departamentos externos al terreno de la política exterior existen instituciones orientadas a la proyección internacional del país, que conceden una apreciable importancia a la promoción cultural. Nos referimos, en primer lugar, a Turespaña, organismo encargado del marketing exterior y en cuyo *Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015* se reitera su papel en la planificación de la acción cultural exterior, así como en la promoción internacional del turismo y los productos culturales, en coordinación con la SEC. Y, en segundo lugar, al ICEX, entidad pública para la internacionalización de las empresas españolas, que llegó a impulsar un plan de apoyo a la internacionalización de las industrias culturales (2007-2009), presupuestado en 20 millones de euros. Tanto Turespaña como el ICEX dispusieron en 2013 de un presupuesto superior a los 80 millones de euros, año en el que se asociaron para lanzar el portal web *Study in Spain*. Precisamente, en el ámbito de las instituciones educativas se constata un esfuerzo, concebido a finales de la primera década de 2000, por sistematizar la visibilidad del sistema de educación superior español, al punto de que en la actualidad -más allá de la labor llevada a cabo por las consejerías diplomáticas de Educación- existen dos instituciones, creadas en 2007 y 2008, dedicadas a tal función. El OAPEE, Organismo de Programas Educativos Europeos, adscrito al MECD y regulado por el RD 903/2007, que gestiona la aplicación de los programas *Erasmus*, *Comenius*, *Leonardo* y *Grundtvig* (que desde 2014 confluyen en el programa *Erasmus +*). Y la Fundación Universidad.es para la internacionalización del sistema universitario, nacida en 2008, entre cuyos objetivos se cuentan: potenciar la proyección de la universidad española, promover su oferta educativa e investigadora e impulsar el espacio europeo de educación superior y el espacio iberoamericano del conocimiento. Dejando de lado las aportaciones de los organismos internacionales, ambas instituciones recibieron una financiación pública en 2013 de 2,2 millones (OAPEE), y de algo más de 1 millón de euros (Universidad.es). Ese mismo año el Gobierno decidió fusionarlas, lo que cobra sentido a la luz del alcance que ha adoptado el programa *Erasmus Mundus*. Es oportuno señalar que España es el país que más alumnos *Erasmus* recibe (37.432) y más envía a otros países europeos (36.183). Sin abandonar la acción educativa exterior, su cartografía se completa con el apoyo a la UNESCO y a la OEI, la cual ha lanzado a su vez el programa de movilidad académica Neruda.

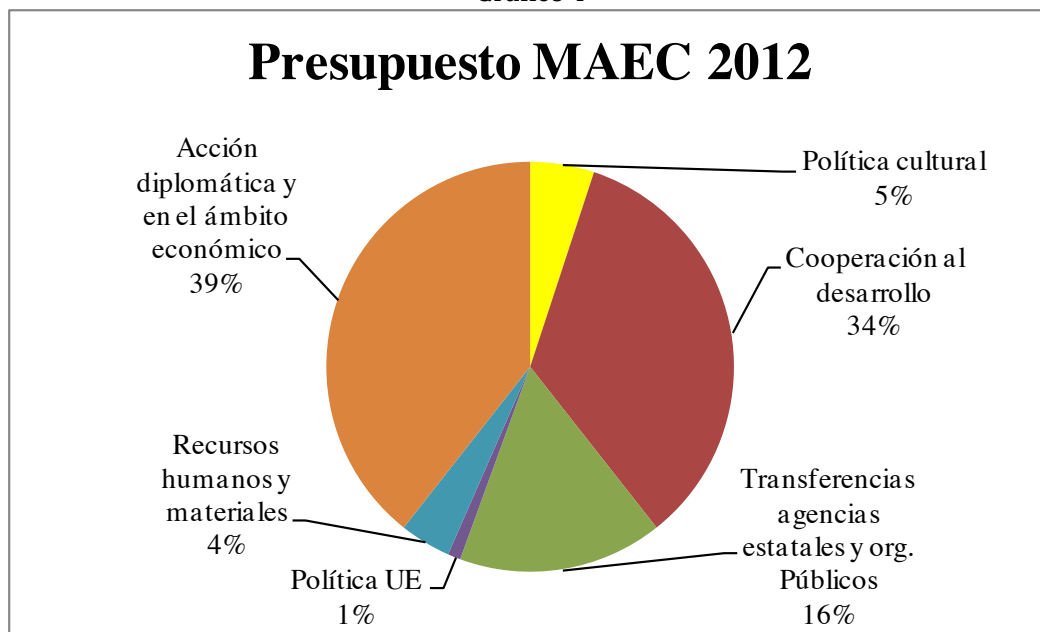
En último lugar, es preciso citar el rol que compete a los medios de comunicación españoles, muy limitado en clave comparativa. Existen dos canales, TVE Internacional y *Radio Exterior*, integrados en la Corporación de Radiotelevisión Española, el antiguo Ente Público a cargo de la gestión administrativa de la radiodifusión estatal. La Corporación funciona como una sociedad mercantil autónoma e independiente del Gobierno. El nombramiento del Consejo de Administración depende del Parlamento y recibe el 50% de su financiación de los PGE, vía Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (292 millones de euros en 2013). TVE Internacional emite desde 1989 y aglutina cuatro señales: América I, que emite para América del Sur y la Costa Este de América del Norte y Central; América II, para la Costa Oeste de América del Norte y

Central; TVE Internacional Europa, también para África y Asia Occidental; y TVE Internacional Asia, que cubre el resto de Asia y Oceanía. Dado que su oferta recoge espacios que emiten los canales nacionales de TVE y no se producen programas en otros idiomas no puede hablarse, en sentido estricto, de un servicio exterior diferenciado. En cambio *Radio Exterior*, nacida en 1942 con una orientación propagandística e integrada en RNE desde 1951, sí que constituye un canal específico que, además de emitir en español las 24 horas, utiliza por intervalos otras seis lenguas: inglés, francés, ruso, portugués, árabe y sefardí. En 2012, *Radio Exterior* suscribió convenios de colaboración con Casa América y DIRCOM (Asociación de Directivos de la Comunicación) para la realización de espacios en sus sedes. Desde un punto de vista programático, la cadena se ha alineado con los objetivos del proyecto Marca España. Con todo, su presupuesto (indiscernible en el marco de los PGE) ha sido tradicionalmente exiguo.

Balance

La estructura de la diplomacia cultural española contiene los elementos necesarios para convertirse en una plataforma de difusión y diálogo internacional de envergadura, aunque requiere de una consolidación financiera y de su arquitectura organizativa que además delimite las funciones asignadas a cada institución. Quizá (más allá de la cuestión económica) los mayores problemas a los que se enfrenta procedan de inercias y prioridades heredadas del pasado y de una falta de reflexión sistemática realizada desde instancias oficiales. En efecto, es llamativa la carencia de estrategias consistentes al respecto y la ausencia de un órgano independiente en la materia. La tardía incorporación del país al sistema de democracias representativas puede explicar la atrasada apertura de instituciones culturales con vocación exterior; no ya el vacío de una visión articulada y consensuada entre las principales fuerzas políticas. Tal laguna ayuda a explicar el infortunado contraste entre el potencial español -segunda lengua mundial y tercer país en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO- y su situación en los rankings internacionales: décimo puesto según el estudio del ICD (2011). No obstante, sin necesidad de caer en una lectura complaciente, el análisis de las últimas décadas revela la continuidad de una voluntad política dispersa pero sostenida. Por ello, la exigencia contemporánea de mirar hacia las naciones emergentes no invalida la obligación de apuntalar la presencia institucional en Europa y América Latina. A este respecto, resulta imprescindible replantear el porvenir de las relaciones culturales iberoamericanas, toda vez que el crecimiento económico de ciertas naciones del continente modificará el curso de una cooperación entendida en términos de desarrollo. Por fin, la deriva de la diplomacia cultural es incomprensible sin aludir al contexto de la crisis económica, la cual ha bloqueado el despliegue de buen número de iniciativas diseñadas pocos años antes, empezando por el propio Plan de Acción Cultural Exterior. El escenario actual, sin duda delicado, puede sin embargo servir para sedimentar un proceso de reflexión y de coordinación de cara al futuro.

Gráfico 4



Fuente: Anuario internacional CIDOB, 2013

3. Reino Unido

Al igual que en el modelo español, las relaciones culturales internacionales de Reino Unido están condicionadas por su pasado colonial y por una influencia simbólica que se beneficia del idioma -el tercero más hablado del mundo y el primero en importancia comercial y científica- y de una red de países con los que mantiene firmes vínculos históricos y económicos: la *Commonwealth*¹⁹ (al margen de la *special relationship* con Estados Unidos). No obstante, la diplomacia cultural de Reino Unido se caracteriza -en contraste con la de España- por haber estado tradicionalmente englobada en estrategias explícitas de acción exterior y por ser objeto de ejercicios periódicos de evaluación, sustanciados en la aparición reiterada de informes en virtud de los cuales el país ha logrado compaginar con eficacia sus atributos tradicionales con una imagen renovada de vanguardia e innovación. Ahora bien, seguramente la diferencia más pronunciada radique en su congruencia institucional acomodada con el recurso a los *arm's-length government bodies*, que operan con un elevado margen de independencia y reciben gran parte de sus fondos del sector privado. Es el caso de su organismo por excelencia, el *British Council*, por cuya dilatada experiencia conviene navegar antes de examinar sus líneas de trabajo actuales y de desentrañar la plataforma organizacional del país.

3.1. Antecedentes y evolución histórica

A semejanza de otras entidades europeas, el *British Council* (BC) nace en entreguerras (1934), en parte para contrapesar el avance propagandístico del movimiento fascista²⁰. En un principio, la institución trabajaba en conjunción con las embajadas británicas y ya en la segunda mitad de la década activó sus primeras iniciativas en Egipto y Portugal, inició su expansión en Europa y asumió la organización del pabellón británico en la Bienal de Venecia de 1938. Con el estallido de la II Guerra Mundial, el BC se vio obligado a replegar su actividad en Europa (manteniéndose operativo en Portugal, España y la Suecia neutral) y a crear centros en el interior del país -a instancias del Gobierno- en aras de proporcionar formación educativa y cultural a los refugiados. Tras la guerra retomó el impulso exterior, lastrado sin embargo por un respaldo gubernamental impreciso y unos recursos financieros mermados, aspecto que -ya en los años cincuenta- determinaron un cierre gradual de sedes en Europa del Este, Egipto, Oriente Medio y China. A finales de esa misma década empiezan a elaborarse informes de evaluación; de este modo, gracias al informe Drogheda, el BC pasa a ejercer labores de cooperación en países de África y Asia. Este enfoque de

¹⁹ Formalizada en el Tratado de Westminster de 1931, cuenta en la actualidad con 54 estados (15 de los cuales reconocen a la Reina como soberana) y sus jefes de Gobierno se reúnen bianualmente.

²⁰ En lo que sigue nos basamos en la cronología del BC, accesible en su página web: <http://www.britishcouncil.org/organisation/history/timeline>.

formación para el desarrollo -respaldado con fondos del Departamento de Cooperación, fundado en 1961- se prolongará hasta la década de los noventa. Entretanto, la incorporación fallida al Mercado Común incentivó un relanzamiento de actividades en Europa, consolidado en 1969 con el llamado informe Duncan. En paralelo, merece mencionarse el paso que, en el marco del proceso de normalización de la enseñanza del inglés, supuso la prueba realizada en 1965, precursora del actual IELTS (*International English Language Testing System*). Fruto de las buenas relaciones franco-británicas la institución abrió en los años setenta una línea de intercambio cultural con Francia y, por extensión, con el resto de Europa. Además, durante la misma década y debido a su interés estratégico, se lanzaron programas en los países del Golfo (Omán, Catar, Arabia Saudí), financiados por los propios gobiernos anfitriones.

La creciente demanda del inglés en el mundo (que se redoblará tras la caída del Muro de Berlín) contribuirá cada vez más a la auto-sostenibilidad del BC, dotándole de una mayor autonomía respecto al Gobierno. En 1977 la institución crea el departamento *Visiting Arts*, todavía vivo aun reconvertido desde 2001 en una agencia autónoma, de señalada relevancia en la acción exterior. Sin embargo, precisamente en 1977 el informe Berril, encargado por James Callaghan para revisar por completo la política exterior británica, recomendaba el cierre de la institución o, cuando menos, de su red en el extranjero. Si bien el Gobierno no aplicó dicha recomendación, el BC sufrió duros ajustes a principios de la década de los ochenta, que desembocaron en numerosos cierres de sedes, en ocasiones por razones diplomáticas (Irán, Afganistán o Argentina). Con todo, la institución pudo hacer frente a los recortes, entre otros motivos, gracias a su trabajo en el terreno de la cooperación y su pertenencia a organismos multilaterales, hasta que a finales de la década se revirtió la tendencia presupuestaria decreciente. Durante los noventa el BC continuó su expansión, especialmente en Rusia, América Latina y África Subsahariana, secundado por los buenos resultados y las oportunidades que abrió internet. Pero es en la primera década de 2000 cuando se gestan las transformaciones más profundas y sus áreas de trabajo incorporan programas adaptados a las nuevas prioridades: el diálogo intercultural, la economía del conocimiento, el cambio climático o la formación online; a su vez, el BC inauguró en 2002 su propio centro de estudios: *Counterpoint*. En esta misma década pasa a formar parte, junto con el *Foreign & Commonwealth Office* (FCO) y la *BBC World Service*, del Consejo de Diplomacia Pública, debido a las recomendaciones del informe Carter (2006). De este modo, el curso de la institución vuelve a cruzarse con los intereses gubernamentales, dando cuerpo a una estrategia diplomática que en rigor se remonta a finales del siglo XX. Ya entonces el BC fue determinante en el desarrollo del proyecto *Re-inventing Britain*, encaminado a analizar y modelar la nueva identidad del país, así como en la estrategia *Cool Britannia*, puesta en marcha cuando el Partido Laborista retomó el Gobierno²¹. Sin embargo, la diplomacia pública pasará realmente al primer plano de la agenda a raíz de la

²¹ Precisamente entonces, a instancias del titular del FCO Robin Cook, se funda desde las filas progresistas el *think tank Foreign Policy Centre* y se gesta el grupo *Panel 2000*, los cuales contribuirán decisivamente al debate sobre la diplomacia pública.

publicación del informe Wilton (2002) y por el impacto de la guerra de Irak. Es entonces cuando se crea la Junta de Diplomacia Pública, en la que participan inicialmente el FCO, el BC y el *Department for International Development* (DFID): un antecedente del posterior *Public Diplomacy Board* reducido al FCO y el BC, al que se une la BBC. Entretanto, en 2003 se activó la campaña *Think Uk*, dirigida por Exteriores y el BC, que simbolizó el giro hacia las nuevas prioridades geográficas (los BRICS) y hacia la nueva sensibilidad que expresa el concepto de “*mutuality*”. El BC ha seguido abundando en este sentido, abriendo programas no solo en China (*Education Uk*) sino en Pakistán, Afganistán, Egipto, Irak, etc., y restringiendo su inversión en Europa. El énfasis británico puesto en la diplomacia pública se vio recompensando con la concesión en 2005 a Londres de los Juegos Olímpicos de 2012, acontecimiento que ha condensado una magnitud notable de sus recursos.

En la actualidad debe señalarse que el *board* de diplomacia pública ha caducado, según se desprende de las palabras de Hugh Elliott (director de Comunicación del FCO), en la reunión de la Comisión de Poder Blando e Influencia de la Cámara de los Lores, celebrada en junio de 2013. La razón alude al volumen de necesidades que acapararon los JJ.OO., poniéndose por lo demás hincapié en el papel que al respecto ha tomado del Consejo de Seguridad Nacional (*House of Lords*, 2013). De hecho, hoy día el Gobierno del Reino Unido está inmerso de nuevo en una campaña de marca país, *GREAT*, que promociona la educación superior, los negocios y la creatividad de cara a los mercados internacionales, y en la cual están involucrados el BC, varios ministerios y la agencia *Visit Britain*.

3.2. Estructura institucional y recursos financieros

La estructura de la diplomacia cultural del Reino Unido se reparte entre el BC, el FCO, el DFID (de los que además dependen los programas de becas Chevening, Marshall y de la *Commonwealth*) y el *Department for Culture, Media & Sport*, al que están ligados orgánicamente los *Arts Councils* de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, y el *British Film Institute*. El cuadro institucional se completa con la BBC, organismo independiente cuyo servicio mundial nació en 1932, aunque sus actividades internacionales están supervisadas por el FCO. A continuación, presentamos una descripción actualizada de estas agencias y organismos.

British Council

El *British Council* está regulado desde 1940 por Carta Real y tiene estatuto de organismo público no departamental adscrito al FCO. Sus fines son promover las relaciones y el entendimiento intercultural, promocionar al Reino Unido en el exterior, difundir el aprendizaje del inglés y fomentar la cooperación educativa, científica y tecnológica. Los objetivos del BC se consensuan con el FCO, cuyo titular rinde cuentas sobre sus actividades ante el Parlamento. En la actualidad el BC está presente en 110 países, con 196 sedes, aparte de desarrollar actividades sin oficina

propia en otros 30 países. Por zonas geográficas, tiene 67 oficinas en Europa, 53 en Asia y Oceanía, 33 en Oriente Próximo y Norte de África, 23 en África Subsahariana y 17 en el continente americano. Su funcionamiento se estructura en tres áreas de trabajo: enseñanza del inglés, artes y educación y sociedad. En relación a la primera, ofrece cursos presenciales y online y cuenta con 80 centros de enseñanza en todo el mundo. Con respecto al espacio de artes, financiado en un 75% por el FCO (pese a la falta de impacto que alegan algunas embajadas), el BC apuesta por proyectos digitales y de emprendimiento creativo, respetando siempre el criterio de independencia y persiguiendo el beneficio de los actores e instituciones implicados. Entre las iniciativas activas destacan: *Uk Now*, exposición de la cultura británica en China, en la que participan 780 artistas y el Mueso Británico, y que ha atraído a 4 millones de visitantes. Y *Transfom*, un programa de cuatro años orientado a fortalecer los lazos entre el Reino Unido y Brasil. El BC también apoya las industrias creativas del país y forma parte del Consejo de Industrias Creativas del Gobierno, cuyas prioridades geográficas en 2013 se centraron en Brasil, Nigeria e Indonesia. En este ámbito, la institución tiene abiertos programas para el desarrollo de la economía creativa, con iniciativas tales como *Crossing the River* (de nuevo dirigida a China) o el *Young Creative Entrepreneur Programme* (ejecutada con el DFID cuando sus actividades tienen lugar en países en desarrollo). Por último, el BC colabora con otras instituciones, empresas, ONG y gobiernos foráneos diseñando programas para mejorar el fortalecimiento social y el liderazgo educativo del Reino Unido, orientándose particularmente hacia las economías emergentes y los países receptores de AOD. Al margen de sus áreas principales, la institución cuenta con programas de apoyo a la investigación científica y el intercambio académico. En el pasado estaba al cargo de las becas Chevening y actualmente gestiona la convocatoria de becas de la *Commonwealth* y se ocupa de la aplicación del programa *Erasmus*.

En cuanto a sus recursos financieros, el BC recibe un porcentaje de su presupuesto del FCO destinado exclusivamente a iniciativas de tipo benéfico. Pero la mayor parte de sus ingresos los obtiene de su oferta formativa. El gasto de la institución durante el año 2012-2013 fue de 781 millones de libras: un 63% (490 millones) procedió de tasas e ingresos por servicios, el 22 % (175 millones) del FCO y de otros departamentos estatales (Escocia, Gales e Irlanda del Norte), y un 14% (106 millones) de actividades contratadas, como las de los programas de ayuda. La evolución de los últimos años refleja que la proporción de la financiación pública se ha reducido significativamente y se prevé que en 2015 sea inferior al 20%, frente al 40% que suponía en 1980. En este sentido, se considera cada vez más al BC como una entidad empresarial

Arts Council England y Visiting Arts

La agencia de fomento de las artes, *Arts Council England*, desarrolla su actividad bajo el paraguas del Departamento de Cultura (existen agencias homólogas descentralizadas en Escocia, Gales e Irlanda del Norte). *Arts Council England* financia manifestaciones artísticas como la danza, la literatura, la música, el teatro

y las artes visuales. Entre sus objetivos está generar incentivos para el arte, crear buenas condiciones para la libre circulación de bienes culturales y proteger el patrimonio del Reino Unido. Creado en 1940 (el Departamento de Cultura data de 1997) en 2011 asumió nuevas responsabilidades en museos y bibliotecas. Asimismo, en 2012 culminó un programa de difusión global del arte británico, de cuatro años de duración, en el marco de la celebración de los JJ.OO. En el contexto de la campaña *GREAT*, ha actualizado su documento estratégico, *Great art and culture for everyone: 2010-2020*, cuyo objetivo es hacer más accesibles las artes (en él se encuentran sucintas referencias a la internacionalización cultural). En el año 2012-2013 *Arts Council England* recibió un ayuda de 472 millones libras por parte del Gobierno, que se reducirá a 451 millones para el ejercicio 2014-2015. También recibe parte de sus fondos de la Lotería Nacional (institución que ha distribuido 485 millones de libras al arte en los últimos dos años)²².

Hasta 2011, *Arts Council England* apoyaba la iniciativa *Visiting Arts*, nacida en 1977 como un departamento del BC. *Visiting Arts* promovía el intercambio artístico, financiaba proyectos de investigación, visitas y viajes al extranjero y daba a conocer culturas extranjeras al público del Reino Unido. En su creación participaron las agencias de Gales, Irlanda del Norte y Escocia. Se convirtió en una institución independiente en 2001, abundando desde entonces en labores de fomento de las relaciones internacionales entre artistas y profesionales de la cultura. No obstante, en 2011 el *Arts Council England* suspendió su ayuda financiera. En la actualidad *Visiting Arts* procura mantener su plataforma de trabajo a través de nuevos modelos de negocio: ejemplo de ello es su portal de información global para el sector de la cultura: *World Cultures Connect*. Además proporciona asesoramiento a artistas y gestores culturales gracias a una red internacional, que abarca países como China, Colombia, India, Irán, Rusia, Taiwán, Turquía, Brasil, Estados Unidos, Palestina o Corea. Finalmente, es el punto de información en el Reino Unido del programa de Cultura de la UE, ofreciendo apoyo a toda organización que desee solicitar fondos.

El sistema de movilidad académica: Chevening y Commonwealth

Las becas Chevening constituyen un programa de becas internacionales financiado por el FCO, al cual está adscrito. Creado en 1983, está abierto a 118 países de todo el mundo (excluyendo EEUU y los países de la UE²³) y desde su nacimiento ha concedido más de 42.000 becas. Explícitamente, el programa se integra en la estrategia de diplomacia pública del Reino Unido, atrayendo al país a profesionales con capacidad de liderazgo. De este modo, apoya los objetivos del FCO, estrechando lazos con futuros decisores internacionales. Entre los años 2008-2009 y 2010-2011 vio reducido su presupuesto de 22,9 millones de libras a 14,5 millones (BC, 2013). Pero en su edición 2012-2013 el gasto se ha vuelto a

²² Información extraída de la BBC (23 de junio de 2013): <http://www.bbc.co.uk/news/entertainment-arts-23060049>.

²³ Países con los que Reino Unido mantiene otros programas de becas (Marshall y *Erasmus*).

incrementar hasta los 17 millones de libras, logrando becar a 712 estudiantes (en 2002 el programa llegó a tener un presupuesto de 32 millones de libras y 2.400 universitarios becados). Por su parte, la Comisión de Becas de la *Commonwealth* (CSC), nacida en 1959, es un organismo público no departamental del DFID que forma parte del Plan de Becas de la *Commonwealth* (PESC, al que pertenecen todos los países de la organización). La CSC otorga anualmente más de 900 becas para estudios de postgrado y doctorado y prácticas profesionales. Las becas están financiadas por el DFID, para aquellas concedidas a estudiantes de países en desarrollo, y por el Departamento de Negocios e Innovación y el Gobierno escocés, para aquellas concedidas a personas de países desarrollados. El programa ha becado desde su inicio a más de 27.000 personas. En el año 2012-2013, esta iniciativa recibió una subvención pública de 21 millones de libras (20,5 procedentes del DFID), 1,5 millones más que el año anterior (*Annual Report, 2012-2013*). Debe recordarse que el Reino Unido es el segundo país del mundo que más alumnado internacional atrae, un 11% del total. Según la UNESCO, el país recibió en 2010 a más de 389.000 estudiantes extranjeros²⁴.

Comunicación exterior: BBC World Service

La *BBC World Service* es la mayor emisora internacional del mundo. Difunde noticias en 28 idiomas y alcanza una audiencia semanal de 180 millones de personas (BC, 2013: 26). Nacida en 1932 como un servicio dirigido a personas de habla inglesa en el extranjero, realizó labores de propaganda durante la II Guerra Mundial (a finales de 1942 ya emitía en los principales idiomas europeos). En los últimos años los servicios que ofrece han disminuido debido a los ajustes económicos, pero también a las nuevas posibilidades que ha abierto internet y al proceso de racionalización acometido (en muchos países los ciudadanos sintonizaban directamente el canal en inglés). A su vez, los recortes vinieron a contrapesar la puesta en marcha de los canales televisivos de noticias en árabe y persa, lanzados en 2008 y 2009. La *BBC World Service* está integrada como corporación pública en el entramado institucional del FCO del que recibe su financiación, la cual ascendió a 255 millones de libras en el año 2011-2012 (10 millones menos que en el ejercicio anterior). En cualquier caso, este canal continúa siendo estratégicamente esencial en la diplomacia británica, tanto más habida cuenta de la reciente y decidida apuesta realizada por otros países en este tipo de servicios (China, Rusia, Catar mediante *Al-Jazeera*, etc.). Por lo demás, a través de su programación *BBC World Service* da a conocer la cultura británica en el exterior y contribuye asimismo a la enseñanza del idioma por medio del programa *BBC Learning English*.

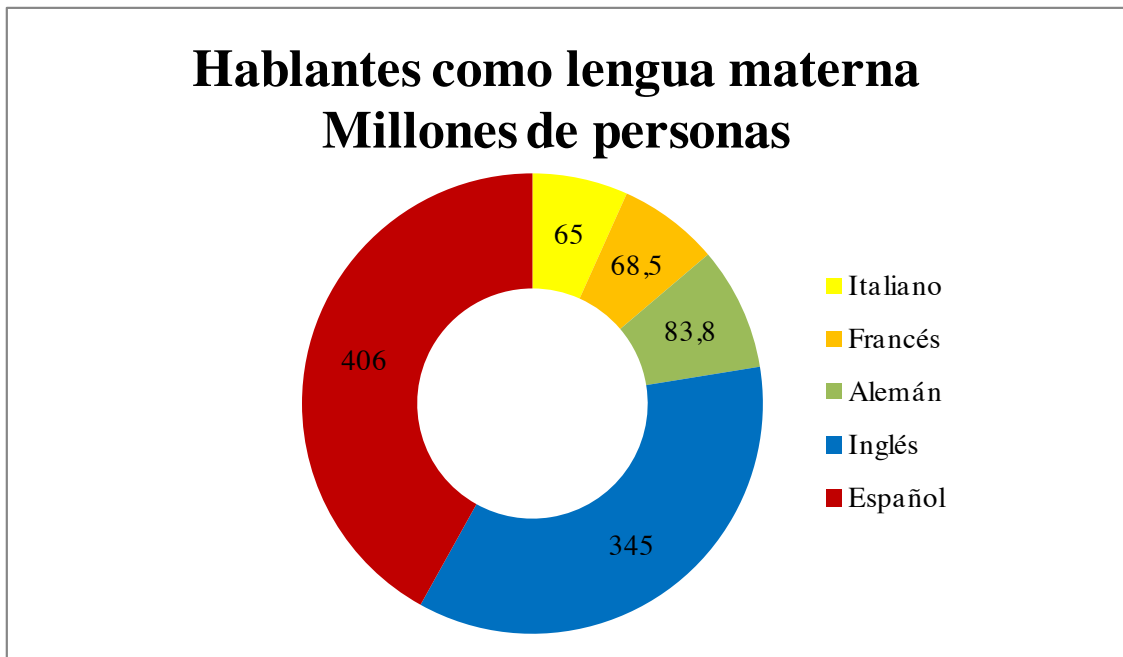
Balance

El modelo británico de diplomacia cultural se presenta en el escenario europeo como un caso referencial, en virtud de la magnitud de sus recursos, su recorrido

²⁴ <http://www.uis.unesco.org/education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>.

histórico y el tratamiento sistemático (analítico y práctico) que recibe la cuestión. El hincapié puesto en mejorar la gestión de las percepciones, unido al esfuerzo de coordinación institucional bajo un mismo prisma estratégico, ha logrado que el Reino Unido haya incorporado con eficacia una imagen de innovación y fresca a su imagen tradicional. En este proceso fueron determinantes las iniciativas interculturales activadas por el BC tras la guerra de Irak, así como la designación de Londres como ciudad olímpica, secundada por un planteamiento sostenible encabezado por el Secretario de Estado de Cultura. Ciertamente, en el terreno de la diplomacia cultural el país cuenta con ventajas comparativas que no cabe subestimar (extensión y prestigio del inglés, capacidad económica...). No por ello, sus gobiernos han dejado de reaccionar ante los nuevos retos, girando su mirada hacia las economías emergentes y dedicando un interés especial a las relaciones con China. O desarrollando políticas pedagógicas hacia el interior, como demuestran las exposiciones llevadas a cabo por el Museo Británico sobre Irán, México, India, etc. El grado de independencia con el que operan los organismos públicos no departamentales representa otro factor de gran valía en el ámbito que nos ocupa. Con todo, el sistema británico revela las dificultades presupuestarias que padecen este tipo de políticas en Europa, dada la continuada reducción de recursos públicos. En consecuencia, la asistencia del apoyo privado, a menudo útil y pertinente, podría correr en este caso el riesgo de desplazar en exceso la presencia gubernamental y desvirtuar la naturaleza pública de la acción exterior.

Gráfico 5



Fuente: Ethnologue, 2013

4. Francia

Tradicionalmente, la política francesa ha concedido una importancia contundente a su acción cultural exterior, ligándola al mantenimiento de su presencia en el orden internacional. En este sentido, podría hablarse de un planteamiento estricto de diplomacia cultural, no sometido a un marco de diplomacia pública ni de cooperación al desarrollo. Esta perspectiva no ha impedido la existencia de solapamientos interministeriales (conceptuales y prácticos) gradualmente atenuados en virtud de la depuración de funciones y órganos dedicados a tal cometido. El análisis de la reciente deriva diplomático-cultural francesa acusa un empeño por superar clichés heredados, salvaguardando el legado de la Ilustración. Siguiendo en este punto pautas similares a otros países europeos, Francia ha buscado desbordar su enfoque de “*rayonnement*”, presentándose en cambio como una promotora de la diversidad cultural. Al tiempo, ha procurado modelar un perfil exterior renovado, asociado a la I+D tanto como a las letras, sin desatender el acento comercial y turístico. Su habitual posicionamiento entre los países más reputados a escala cultural afronta sin embargo el reto de la difusión exterior de su lengua, menguada por la hegemonía del inglés y la pujanza del español. Aunque algunos analistas subrayan la orientación defensiva que habría adoptado, los propósitos expansivos de su política exterior cultural -explícitamente delineados por el Ministerio de Asuntos Exteriores- no han pasado a un segundo plano.

4.1. Antecedentes y evolución histórica

Francia se encuentra entre los países precursores de la diplomacia cultural y hay quien sostiene que Voltaire fue el primer consejero cultural en su paso por la corte de Catalina II de Rusia. Ateniéndonos al siglo XX, ya en su primera década Francia empezó a tejer fuera de sus fronteras una red de centros culturales, los *Instituts Françaises* (IF). En paralelo, impulsados por la iniciativa privada, ya se habían establecido centros de la *Alliance Française* (AF): entidad privada creada en 1883 para la enseñanza del idioma que a principios de siglo tenía sedes en Australia, Estados Unidos e India (aunque suspendió sus actividades durante la II Guerra Mundial²⁵). En 1922 nació la *Association française d'expansion et d'échanges artistiques*, antecedente de la *Association française d'action artistique* (AFAA), constituida en 1934 y a cargo de la proyección y el intercambio internacional en cuestiones artísticas y patrimoniales²⁶. Tras la II Guerra Mundial apareció la Dirección de Relaciones Culturales en el Ministerio de Exteriores. Simultáneamente, el país jugó un papel clave en la creación de la UNESCO (cuya sede alberga París), al igual que sucediera con el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual. En los años cincuenta se puso en funcionamiento el Comité Colbert, organismo de corte más comercial que agrupa a las prestigiosas

²⁵ De hecho, sus archivos fueron llevados a Berlín durante la ocupación nazi

²⁶ Que ya en el año 2000 absorberá al programa *Áfrique en création*.

firmas de lujo de la nación. Poco después, a instancias externas del Gobierno francés, se dan los primeros pasos que conducirán a la futura Organización Internacional de la Francofonía (1997), cuyo primer hito se remonta a 1961, cuando se celebra la Conferencia de Ministros de Educación. Dos años antes, en 1959, Francia se convirtió en el primer país en elevar a rango ministerial la gestión de los asuntos culturales. Resulta igualmente notable recalcar su interés en materia de educación secundaria, extendiendo internacionalmente una malla de liceos que en la actualidad superan los 300 centros.

En los años setenta encontramos los primeros documentos orientados a reformular la acción cultural exterior en línea con las tendencias aún vigentes. En el llamado informe Rigaud (1979) se advierte sobre la necesidad de mitigar el tono chauvinista y equilibrar el discurso proyectivo, de signo unidireccional, abriéndolo a una lógica de intercambio y de mayor coordinación con el de la cooperación al desarrollo. Desde entonces hasta la fecha se suceden, de modo similar al caso británico, varios proyectos que condicionarán los objetivos estratégicos en materia exterior: en 1983 el *Projet culturel extérieur de la France* insistirá en evitar toda tentación de imperialismo cultural e inspirará, por otra parte, la apertura de TV5. A finales de la década, el Comité Eiffel -orquestado desde el Ministerio de Comercio Exterior²⁷- reflexionará de nuevo sobre el aspecto de la coherencia, referido ahora a la gestión de la imagen del país. Con un enfoque igualmente económico, sin renunciar a la dimensión cultural, aparece en 1993 el informe Legros, el cual recomienda activar una política estratégica de comunicación exterior. Entrados en la década de 2000 prosiguen los debates, tanto en las cámaras parlamentarias (informes Duvernois, Rochebloine, Besson y Baumont, Lancelle, etc.) como en el plano teórico y consultivo, dentro del cual destaca la memoria elaborada por la filósofa Julia Kristeva, *Le message culturel de la France et la vocation interculturelle de la francophonie* (2009). La publicación de estos informes se entrelaza con las mutaciones que experimenta la armazón de instituciones culturales, en las que encontramos -aparte de las referidas con anterioridad- la antigua *Association pour la diffusion de la pensée française* (ADPF) creada en 1945, la agencia francesa de cooperación (AFD), con más sesenta años de historia y los canales de radiodifusión *Radio France Internationale* (1975) y *France24*²⁸. También es preciso apuntar el lanzamiento, en 1999, de las becas internacionales Eiffel y la reorganización en la siguiente década del sistema de intercambio académico mediante la constitución de *Campus France*. Y, por fin, destacar la dimensión institucional que va tomando la francofonía, que verá nacer su primera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en 1986, tras la cual se han organizado 12 más. Tal maraña de iniciativas desembocó en un primer trámite de racionalización en 2006, con la creación de *Culturesfrance*: institución tutelada por los ministerios de Exteriores y de Cultura, que fusionaba a la AFAA y la ADPF, además de incorporar la promoción del cine y gestionar el área

²⁷ Figura sin contraparte homóloga en el Gobierno español, que cabría ubicar en la Secretaría de Estado de Comercio. Téngase en cuenta que la estructura del gabinete francés consta de 20 ministerios.

²⁸ Daniel Haize secuencia la propagación de la red exterior por décadas: aparte de la difusión cultural, en los sesenta se inicia la cooperación técnica; en los setenta, la científica, y los años ochenta verán el impulso de la acción audiovisual (Haize, 2012).

de la cultura al desarrollo. En el año 2010 toma cuerpo el nuevo símbolo de su diplomacia cultural, el *Institut Français*, agencia que absorbe a *Culturesfrance*, centraliza la gestión pública y redefine las prioridades de cara al futuro, reorientando su foco hacia el continente americano y Asia (sin olvidar África). Su constitución se encuadra en el proceso de fusión de los servicios culturales de las embajadas, los IF y los centros culturales ejecutado por el Ministerio de Exteriores entre 2009 y 2013. Finalmente, cabe subrayar el reciente lanzamiento de una campaña de marca-país, *Marque France*, impulsada por el Gobierno a través de los ministerios de Industria, Innovación y Comercio Exterior.

4.2. Estructura institucional y recursos financieros

En la actualidad el Ministerio de Asuntos Exteriores dispone de una red cultural que consta de 96 IF, 586 AF en 137 países (que suman 900.000 estudiantes de francés en el mundo), 182 espacios *Campus France* y 27 centros de investigación. Antes de detallar el proceder actual del IF y de describir el tipo de actividades que realizan el resto de instituciones, conviene insistir en el carácter jerárquico que caracteriza al modelo francés, plasmado con claridad en la página web del Ministerio de Exteriores²⁹. En ella se afirma su inclinación expresa hacia tres objetivos: la difusión del arte contemporáneo en todas sus formas, la proyección de la cultura francesa y el aprovechamiento de su diversidad y la capacitación profesional en temas artísticos. La presencia tutelar de tal Ministerio no suspende el rol que acapara el de Cultura, presente en el Consejo de Administración del IF y del cual, por sus competencias en Comunicación, depende la radiodifusión exterior. No conviene en todo caso menospreciar el peso de la inversión privada, mediante distintas fórmulas de patrocinio y mecenazgo, ni -en sentido contrario- el respaldo del Gobierno a las AF, por lo que el caso francés también se apunta a la tendencia de las colaboraciones público-privadas.

Institut Français y Alliance Française

Creado en 2010, con carácter de establecimiento público de carácter comercial e industrial, el IF es la institución clave de la diplomacia cultural francesa, responsable de adoptar las disposiciones y políticas en la materia decididas por el Gobierno. Su misión es incrementar la influencia de Francia en el extranjero y entablar relaciones de diálogo y escucha de cara a otras culturas. Entre sus objetivos, además de incorporar las actividades de intercambio artístico e intelectual que desarrollaba *Culturesfrance*, asume la responsabilidad de promocionar la lengua (junto con la AF) y de formar a su personal. Operativamente, su acción sobre el terreno se desarrolla bajo la autoridad de los consejeros culturales, quienes de hecho son los directores de los respectivos IF, ejerciendo lo que puede llamarse “doble mando” (Birambaux, 2011). El IF consta de cinco departamentos: intercambio y cooperación artística, cine, lengua francesa, libros y conocimiento, y desarrollo y partenariados. El departamento de

²⁹ Véase: www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-culturelle-21822/.

intercambio cultural cubre las siguientes áreas: artes escénicas, música, artes visuales y arquitectura, y está dirigido a los artistas que viven o trabajan en Francia, en el continente africano y en la región del Caribe. Así, respalda proyectos artísticos y apoya la presencia de creadores franceses y francófonos en ferias y festivales internacionales (Bienal de Venecia, Bienal de arquitectura de Sao Paulo, Art Beijing, Bienal de fotografía de Bamako, etc.). El departamento de lengua, por su parte, tiene como objetivo incrementar el atractivo global del idioma. Para ello, contribuye a la modernización de los cursos en las instituciones de la red francesa, proporciona instrumentos didácticos a los profesores de países extranjeros y fomenta el francés en el espacio digital. La labor del área de libros y promoción del conocimiento se centra en la difusión exterior de la creación intelectual francesa y en el apoyo a la labor de editores y profesionales del libro; asimismo, incentiva la generación de redes académicas y *think tanks*. El departamento de cine impulsa internacionalmente, de manera complementaria a *Unifrance Films*, el patrimonio cinematográfico francés, a través de retrospectivas y ciclos temáticos. El IF también apoya al cine africano a través de su área *Cinémathèque Afrique*, y tiene abierto un programa de cine emergente, en conjunción con el Centro Nacional de Cine (CNC), que convoca ayudas a la coproducción de películas. Durante el Festival de Cannes, el IF gestiona el pabellón de Cines del Mundo, dedicado a la cinematografía de África, Asia, América Latina, Europa del Este y Oriente Medio. Por último, el departamento de desarrollo y partenariados se encarga de canalizar iniciativas transversales de movilidad internacional de artistas, lidera proyectos culturales convocados desde instancias europeas y gestiona la participación francesa en “Años temáticos”.

Desde el punto de vista gerencial, el proceso de reforma que ha abierto la creación del IF ha implicado el inicio de una etapa, conocida como de “experimentación”, de acuerdo con la cual 12 oficinas internacionales han pasado a vincularse al mismo marco fiscal y jurídico que el de la sede central. Dicho proceso conlleva la formulación de una estrategia coherente, la definición de prioridades geográficas y sectoriales y el establecimiento de un presupuesto común. En 2012 el presupuesto del IF ha sido de 65,5 millones de euros, incluyendo el de las 12 sedes extranjeras (20,9 millones). Entre las cifras de actividad destacadas en 2012 se cuentan los 2.000 proyectos artísticos y culturales auspiciados o las más de 10.000 proyecciones audiovisuales realizadas. Finalmente, hay que señalar que la reformulación de la diplomacia cultural francesa ha potenciado una relación renovada del IF con la AF, institución que regula la concesión de los diplomas FLE (*Français Langue Etrangère*). Las AF están coordinadas desde el año 2007 por la *Fondation Alliance française*. Su propósito coincide en gran parte con el del IF: expandir el uso del francés, aumentar la influencia del país y promover los intercambios interculturales, además de favorecer la apertura de nuevas sedes. La oficina central, París Ile-de-France, se fundó en 1901, y en la actualidad alberga a la Fundación, absorbiendo lo que era su antiguo departamento de Relaciones Internacionales. La gran parte de las actividades de las AF están autofinanciadas gracias a los recursos que genera su oferta formativa, aunque reciben una subvención (asignada a fines de utilidad pública) del Ministerio de Asuntos

Exteriores, que en 2012 ascendió a 7,8 millones de euros. Las oficinas de la red exterior de las AF operan por lo demás como franquicias locales y su gestión goza de independencia. Su presupuesto total en 2012 fue de 250 millones de euros (Duvernois, 2013).

El sistema de movilidad académica: *Campus France*

La diplomacia cultural francesa concede una relevancia singular a su sistema de becas de postgrado, delineado por el Ministerio de Asuntos Exteriores en coordinación con el Ministerio de Educación. Este sistema busca atraer a estudiantes internacionales de excelencia en áreas de conocimiento referidas a las ciencias y las ingenierías, la economía, el derecho y la ciencia política. Asimismo, persigue incrementar el número de estudiantes procedentes de países emergentes. Entre las modalidades que se ofertan destacan los programas de élite *Eiffel* y *Quai d'Orsay-entreprises* (cofinanciado por el sector privado). También son conocidas las becas *Major*, destinadas a estudiantes que cursaron estudios de secundaria en liceos franceses extranjeros. En 2011, el número total de ayudas y becas financiadas por el Gobierno francés fue de 14.687, un número comparativamente alto, pero reducido en clave nacional, puesto que Francia llegó a becar a 22.437 estudiantes en 2002. Tal cifra se sostiene gracias a la asignación de un presupuesto de 75 millones de euros (Besson y Beaumont, 2012). Nótese que Francia ocupa el cuarto lugar mundial en volumen de universitarios extranjeros, con más de 288.000 estudiantes internacionales registrados en el año académico 2011-2012.

Con el fin de racionalizar y centralizar el sistema de becas, en 2010 se creó la Agencia *Campus France*, a cargo de la movilidad académica, así como de la promoción de la educación superior francesa. El trabajo de gestión, que supuso la absorción de la labor exterior que desarrollaba el *Centre National de Oeuvres Universitaires et Scolaires* (CNOUS), no comporta la responsabilidad de las adjudicaciones (que conservan las instituciones académicas involucradas o la administración central), pero sí el acompañamiento y la prestación de servicios al becario, ciertos gastos de mantenimiento y la garantía de cobro en plazo de los pagos acordados. Por otra parte, *Campus France* canaliza las llamadas “becas de gobiernos extranjeros” (lanzadas por instituciones de distinta índole, públicas y privadas) y asume en consecuencia la interlocución oficial para la correcta aplicación de tales iniciativas (caso del programa *Ciencia sin fronteras* Brasil). En paralelo, *Campus France* promueve la educación superior francesa, haciendo uso de una red de más de 180 espacios en el mundo, difundiendo las convocatorias y guiando a los candidatos sobre los trámites de solicitud, obtención de visados, etc. Al tiempo, apoya a las instituciones francesas en el exterior, dando visibilidad a sus programas académicos. En este sentido, *Campus France* ha activado un foro que reúne, con carácter voluntario, a entidades del sistema de educación superior con el fin de elaborar recomendaciones para la mejora de su internacionalización. En 2013, el presupuesto de *Campus France* ascendió a 4,4 millones de euros.

Comunicación exterior: *France Médias Monde*

En el ámbito de la comunicación exterior, Francia ha realizado en los últimos años una inversión de envergadura, cuyo impulso se inicia en diciembre de 2006, con la apertura de *France24*. La cadena, que en principio emitía en inglés y francés, cuenta también con un servicio en árabe las 24 horas del día. En 2008, se produjo la unión entre *France24*, *Radio France Internationale* (que emite en 13 idiomas) y Monte-Carlo Doualiya (servicio de radio arabófona) bajo el grupo *Audiovisuel Exterieur de France* (AEF), finalmente fusionado como empresa única en 2012 con el nombre *France Médias Monde*. Presente en 5 continentes, su datos de audiencia semanal se elevan a 41 millones de espectadores (*France24*), 34,5 millones de oyentes (RFI) y 6,7 millones (Monte Carlo Doualiya). Su influencia es notable en el Magreb y el África francófona. En 2013, *France Médias Monde* recibió del Estado 238 millones de euros procedentes de programas ligados al Ministerio de Cultura y al de Economía y Finanzas. La presencia audiovisual exterior se completa con el canal TV5, fundado en 1984 y cuya existencia se puso en duda tras la creación de *France24*. Actualmente, *France Médias Monde* controla el 49% del accionariado de la cadena. TV5 emite en francés, con subtítulos en 10 idiomas, en todos los continentes del mundo. El modelo de gestión económico de TV5 es singular puesto que los países socios (Suiza, Bélgica, Canadá, etc.) suministran programación libre de derechos, lo que ahorra costes al presupuesto de la cadena, y contribuyen a la financiación de los “gastos comunes” (difusión, distribución, etc.), en función de su tamaño. Dado que la sede central se encuentra en París, con los beneficios que ello supone en términos de retorno, Francia aporta una cantidad adicional: así, el país se hizo cargo en 2012 del 64% de tales gastos. En 2011 la subvención francesa a TV5 se mantuvo en 75 millones de euros (Lepage, 2013).

Balance

La acción cultural exterior francesa ofrece en la actualidad un modelo consistente y bien definido, fruto del esfuerzo de reestructuración acometido en los últimos años. La magnitud del presupuesto destinado, de 747 millones de euros en 2013, da cuenta de la apuesta del Gobierno francés, si bien es cierto que la cifra acusa una ligera tendencia descendente. Probablemente, la característica más llamativa de este modelo radique en la dependencia explícita respecto del cuerpo diplomático y, por ende, de las directrices gubernamentales -cuestión que a efectos de rendimiento puede resultar contraproducente-, lo que en todo caso no ha impedido la continuidad del presidente del IF, Xavier Darcos, desde enero de 2011. El peso del sector público se ve contrapesado por la naturaleza de la AF, institución que se adelantó a la iniciativa política pero que, de forma inteligente, se ha abierto a una mayor coordinación con la red pública, según refleja el caso de India. Desde la perspectiva de las prioridades, el perfil geográfico de las primeras oficinas seleccionadas para fusionarse con el IF (la mitad pertenecen a países emergentes) apunta a una orientación en línea con las tendencias comunes a Europa, sin que ello suspenda la ascendencia de la huella colonial. Los vínculos históricos con África provocan la permanencia de solapamientos entre la diplomacia cultural y la cooperación al desarrollo, resultando complejo deslindar la aportación cultural de

la AFD (Miège, 2010). Por ello, aun es prematuro evaluar el éxito del proceso de acomodación al nuevo marco. Resulta reseñable que, al mismo tiempo que ha procedido a tal empeño, Francia haya impulsado la creación de *Campus France*, motivada por propósitos similares. Como también lo es el esfuerzo puesto en la esfera audiovisual. De ahí que, pese al escenario de recortes experimentados, no quepa sino reconocer la firme voluntad gubernamental en este terreno, clave en términos simbólicos y de presencia internacional. Y aunque su batalla lingüística afronte el desafío de las lenguas hegemónicas o en auge, el país conserva la ventaja comparativa de su imagen ilustrada y de sus activos culturales, logrando mantener el primer puesto como destino turístico. Dicha ambición, finalmente, se refleja con nitidez a escala europea, en virtud de la estrecha colaboración intergubernamental con Alemania, con el que mantiene una línea de intercambio académico (programa UFA) y una cadena televisiva de corte cultural: Arte TV.

5. Alemania

El estudio del caso alemán reviste bajo la óptica comparativa una aparente complejidad, debido ante todo a su trayectoria histórica. Su tardía unificación, el pasado nazi y el hecho de que el país se dividiese políticamente tras la II Guerra Mundial, impide rastrear una tradición estratégica explícita que llegue a nuestros días. A ello se suma el papel secundario que, en términos generales, Alemania ha conferido a las relaciones culturales exteriores. Con todo, dado su peso económico, que hace de Alemania el país el más rico de Europa, su proyección simbólica es considerable, tanto más habida cuenta del prestigio de su producción artística e intelectual -desde la que se fraguó el concepto de nación cultural- y de sus instituciones académicas. Cabe recordar que el sistema universitario que concibió el lingüista y ministro Wilhelm von Humboldt, de estructura departamental y marcado acento científico, sirvió como modelo de modernización de la educación superior, no solo en Europa. Ahora bien, pese a las singularidades que presenta, el esquema de funcionamiento de la diplomacia cultural alemana no resulta tan distinto al de sus pares europeos y está encabezado por una institución análoga a las examinadas: el *Goethe Institut*. Asimismo, el interés gubernamental por el impacto del poder blando y las ventajas del diálogo intercultural ha aumentado en las últimas décadas, aunque siguiendo la tónica continental los recortes afectaron sobre la provisión de los recursos financieros. Ello provocó igualmente un giro en cuanto a las prioridades geográficas, que han pasado a centrarse (aparte de sobre los emergentes) sobre la Europa Central y del Este.

5.1. Antecedentes y evolución histórica

La primera consideración a tener en cuenta en el análisis del sistema alemán estriba en la existencia de instituciones privadas que ya desarrollaban iniciativas de intercambio cultural antes de la aparición de la Oficina de Relaciones Exteriores en 1871, como ilustra el caso del Instituto Arqueológico en Roma o el de la Fundación Alexander von Humboldt (hermano naturalista de Wilhelm), de intercambio académico. La fecha de unificación explica el foco inicial hacia el que apuntó la política cultural exterior: los propios emigrantes, en lo que se conoce como "*Auslandsdeutschtum*" (Auer y Srugies, 2013). La disposición bélica y de autoafirmación propagandística que caracterizaron los primeros años -en los que Alemania se articuló bajo la forma de imperio- dieron paso en entreguerras a una fase de adecuación a la comunidad internacional, bajo la batuta del ministro Gustav Stresemann. La mejor muestra la ejemplifica su incorporación en 1926 a la Sociedad de Naciones y, en el terreno que nos concierne, la creación, por un lado, del Departamento de Cultura en la Oficina de Relaciones Exteriores (1920) y, por otro, de una plataforma plural de organizaciones intermedias ("*mittlerorganisationen*"): el *Museum und Institut zur Kunde des Auslanddeutschtums und zur Förderung deutscher Interessen im Ausland* fundado el

1917 y rebautizado como Instituto alemán para el extranjero (precedente del Instituto de Relaciones Internacional, IfA); el Servicio Alemán de Intercambio Académico (*Deutscher Akademischer Austauschdienst*, DAAD) creado en 1925; la Academia Alemana (1925) que dará paso al *Goethe Institut* en 1951, y la cadena internacional *Weltrundfunksender*, predecesora del *Deutsche Welle* (1953). La llegada al poder del nacionalsocialismo y el estallido de la II Guerra Mundial implicó la instrumentalización de tales organismos, cuando no su suspensión, y la involución de un modelo descentralizado a otro férreamente controlado y homogéneo.

El periodo postbélico nos sitúa ante un país sin recursos y dividido, aunque la República Federal recobraré con prontitud su independencia y proyección, reflatando en pocos años el IfA y la Fundación Humboldt, e impulsando el *Goethe Institut*. Las prioridades exteriores se dirigieron en un principio hacia Estados Unidos, con quien se activó en 1952 el programa de intercambio cultural *Inter Nationes*³⁰, y Europa, particularmente Francia, con la que se firmó el Tratado del Elíseo en 1963. En este periodo debe mencionarse la envergadura que adquieren las fundaciones ligadas a los principales partidos políticos: la Konrad Adenauer (fundada en 1955) y la Friedrich-Ebert-Stiftung, que data de 1925. Ambas cuidan su dimensión internacional, apoyando proyectos de fortalecimiento institucional, financiando iniciativas de cooperación y asignando becas de estudio. A partir de los años setenta los intereses geográficos se recondujeron hacia los países en desarrollo (en 1974 se constituye la agencia de cooperación, actual GIZ, dependiente del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo), lo que por cierto atenuó el alcance de la doctrina Hallstein (de cuestionamiento de legitimidad de la República Democrática), dejada atrás en virtud del Tratado Básico de 1973³¹. En esta década, el *Goethe Institut* ensanchó el marco de sus iniciativas, impulsando en la estela del 68 programas de signo artístico y social. A su vez, los setenta atestiguaron los primeros avances estratégicos, respaldados por la importancia que el canciller Willy Brandt confirió a la acción cultural como “tercer pilar” de la política exterior alemana. Se redactaron los “Principios para la política cultural exterior”, trazados para la Oficina de Relaciones Exteriores en 1970 por el intelectual germano-británico Ralf Dahrendorf, y hasta los ochenta salieron a la luz una serie de documentos programáticos, como las “*Zehn Thesen zur kulturellen Begegnung und Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt*” (“Diez tesis sobre intercambio y cooperación cultural con países en desarrollo”, 1982). Ahora bien, la cuestión continuó manteniendo un perfil bajo, incluso incidental tras la caída del Muro y el proceso de reunificación. Esta moderación del discurso no obstaculizó el redimensionamiento que experimentaron las instituciones culturales, absorbiendo las iniciativas de la Alemania del Este. El

³⁰ *Der Spiegel*, 8/1953 (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-25655830.html>). La institución desarrolló posteriormente un programa de visitantes culturales y amplió sus actividades con más países, hasta su absorción en el 2000 en el *Goethe Institut*.

³¹ Las iniciativas de la República Democrática estuvieron por su parte limitadas por el control de la Unión Soviética a un radio de acción constreñido al bloque del Este, siempre bajo la supervisión del Partido Socialista Unificado.

interés oficial por la diplomacia pública volvió al primer plano en el año 2000, en virtud del informe redactado por el diplomático Karl Th. Paschke³², tras visitar 14 embajadas europeas. En él señalaba que la diplomacia pública era percibida como prioridad “número uno” y recomendaba la necesidad de intensificar las actividades públicas de los embajadores con el fin de trabar redes de contacto con la sociedad civil. Mayor trascendencia tuvo la estrategia *Konzeption 2000*, lanzada por el Departamento de Cultura de la Oficina de Relaciones Exteriores, en la que se definían cuatro objetivos: fomentar los intereses culturales y educativos del país en el exterior; proyectar una imagen positiva y moderna; favorecer la integración europea y cultivar el debate en valores para prevenir conflictos. La estrategia hizo patente el giro hacia el diálogo intercultural, la relevancia de la comunicación, la ambición por incrementar el número de estudiantes extranjeros, además de apuntar hacia una intensificación de alianzas con el sector privado (Noya, 2002). Este enfoque, jalonado por acontecimientos de alcance internacional (Mundial de 2006) ha permanecido en lo sustancial hasta nuestros días, aunque adaptado a un interés reforzado por la dimensión académica y digital y por las nuevas prioridades regionales (Europa Oriental, Asia y África³³). Y coexiste en armonía con el proyecto público-privado de marca-país “*Land der Ideen*” impulsado en 2005 a iniciativa de la Oficina de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación. Es sintomático observar cómo un informe elaborado en 2009 por la Subcomisión de Política Educativa y Cultural Exterior afirmaba que esta materia “ya no representa el tercer pilar, sino la ‘clave de sol’ de la política exterior” (Becker y Hebenstreit, 2010: 7). Resulta asimismo importante resaltar el compromiso de esta acción exterior por contribuir a la consolidación de una conciencia europea transnacional, según demuestra la implicación alemana en los proyectos culturales de la UE y en la asociación *EUNIC*. Por lo demás, las instituciones alemanas también se vieron afectadas por procesos de racionalización y recortes, pero aplicados con casi una década de antelación -el *Goethe Institut* e *Inter Nationes* se fusionaron en 2001- de modo que a partir de 2007 se constata un leve incremento de las aportaciones públicas.

5.2. Estructura institucional y recursos financieros

El perfil institucional de la diplomacia cultural alemana dota de un protagonismo central a las llamadas entidades mediadoras, las cuales asumen tareas estatales, se rigen por criterios jurídico-administrativos y reciben subvenciones públicas, si bien gozan de un alto grado de autonomía (Becker y Hebenstreit, 2010). Las principales instituciones culturales son el *Goethe Institut*, el IfA, el DAAD, la Fundación Humboldt y la cadena *Deutsche Welle*. Todas ellas cuentan con fondos procedentes de la Oficina de Relaciones Exteriores, cuyo Departamento de Cultura sirve de punto de encuentro (evitando planteamientos centralistas) y pueden

³² Véase: *The Pascke Report* (<http://grberridge.diplomacy.edu/paschke-report/>).

³³ Región en la que la Oficina de Relaciones Exteriores lanzó en 2008 la iniciativa *Aktion Afrika*, que cuenta con la colaboración de las principales instituciones culturales alemanas.

recibir recursos financieros procedentes de los *länder*. Con todo, sin menoscabado de su clara diferenciación organizativa, el caso alemán continúa presentado algunas duplicidades funcionales.

Goethe Institut e Institut für Auslandsbeziehungen

El *Goethe Institut* (GI) es la institución principal de la acción cultural exterior alemana, cuya misión es fomentar su lengua y cultura, difundir su imagen -de manera abierta y reflexiva- y promover la cooperación internacional. La orientación intercultural compagina la proyección de la imagen exterior con una política de recepción que acoge importantes manifestaciones artísticas. Al mismo tiempo, la institución mantiene abiertos departamentos de carácter artístico y cultural -que respaldan la presencia internacional de sus creadores- y un significativo programa de visitantes. En relación a la enseñanza del alemán, el GI procura mejorar su posición global, regula su sistema de aprendizaje (ocupándose asimismo de capacitar a los profesores) y oferta formación en el campo de la comunicación y la integración intercultural. El departamento de artes plásticas, por su parte, apoya proyectos artísticos, ante todo de corte contemporáneo, y contribuye a la generación de redes profesionales entre artistas foráneos y alemanes. Con respecto al sector audiovisual, la red exterior del GI proyecta más de 2.500 películas alemanas al año, organiza talleres y seminarios de capacitación, ayuda a dotar de visibilidad al cine local y contribuye a la producción de proyectos musicales. Además, en conjunción con la *Deutsche Welle* coopera con países en desarrollo para instaurar sistemas de radiodifusión de calidad. El GI dispone igualmente de un departamento de artes escénicas, centrado en la actuación, la danza contemporánea y el teatro moderno e infantil. En este terreno, financia proyectos dirigidos al exterior y ofrece becas y estancias en el extranjero. Mediante la división de literatura y traducción, promueve internacionalmente a los autores nacionales y subvenciona desde hace 35 años a editoriales extranjeras interesadas en traducir títulos alemanes (5.000 en toda su historia). La división de ciencias y temas de actualidad se ocupa de organizar debates y conferencias sobre cuestiones de interés en la esfera de las humanidades y las ciencias sociales: particularmente, cultiva el diálogo con el mundo musulmán. Finalmente, el programa de visitantes invita, a instancias de la Oficina de Relaciones Exteriores o bien de las sedes extranjeras, a periodistas, políticos y expertos del ámbito de la educación y la cultura con el fin de que se reúnan con sus homólogos en el país y conozcan su realidad social e institucional. Por el programa han pasado más de 1.000 invitados. En el seno de tales áreas de actividad, el GI desarrolla varias iniciativas ligadas a cuestiones incluidas en la agenda internacional. De este modo, mantiene activos portales de información sobre cultura y cambio climático o migraciones internacionales. Asimismo edita desde 1960 la revista *Humboldt* (en formato virtual) la cual publica estudios sobre las relaciones entre Alemania y Latinoamérica. Y desde hace tres años respalda la iniciativa “Cultura y desarrollo” que ofrece formación superior en gestión cultural a profesionales de países emergentes, contribuye a la consolidación de su infraestructura y suministra

asesoramiento. Se trata de una iniciativa en la que, además, están involucrados otros actores del sistema de la acción exterior, como el GIZ o el DAAD.

En la actualidad, el GI dispone de 159 sedes en 93 países, 13 de las cuales están en Alemania y la central en Múnich, desde donde se establece la estrategia general de la institución, se evalúa su desarrollo y se supervisa la red. Regionalmente, hay 71 GI en Europa, 33 en Asia-Pacífico, 24 en América, 16 en Oriente Medio y Norte de África y 15 en África Subsahariana. En consonancia con las orientaciones de las instituciones europeas, el GI ha venido enfatizando su intervención en Asia, convirtiéndose en la primera agencia de este tipo en abrir una oficina en Corea del Norte (Pionyang). La entidad goza de independencia estatutaria y, por su condición de organización intermedia, su vínculo con la Oficina de Relaciones Exteriores (presente en el órgano de gobierno del GI) se regula por un acuerdo marco. En él se refleja la necesidad de ejercer una cooperación leal: requisito lógico debido a que la mayor parte de la financiación del GI procede de la Oficina. Así, de los 366 millones de euros gestionados en 2012, 224 procedieron de la Oficina de Relaciones Exteriores (Informe anual, 2012). Si bien esta cantidad es superior a la de años anteriores, en términos porcentuales es algo menor, hecho que plasma el incremento de la autofinanciación y la entrada de inversión privada. A este respecto, es de interés consignar la creación en 2008 de un Consejo Económico, bajo el cual se ha introducido en el GI una perspectiva empresarial y mayores márgenes de autonomía en la elaboración y el uso del presupuesto.

El *Instituto de Relaciones Exteriores* (IfA), por su parte, es la entidad de intercambio cultural más antigua de Alemania y se dedica desde su creación a apoyar exposiciones de artes plásticas y audiovisuales. Desde los años setenta le compete en exclusiva la gestión de las exposiciones internacionales de arte contemporáneo, cubriendo los ámbitos de la arquitectura, la pintura y la escultura, el diseño, la fotografía y el cine. El núcleo de su actividad se concentra en Europa, pero desarrolla actividades en todos los continentes del mundo. En paralelo, el IfA tiene abiertos varios programas de apoyo financiero: el *zivik*, de promoción para la resolución de conflictos; las prácticas de formación *CrossCultures*, de intercambio con países musulmanes; y la iniciativa *Integración y medios de comunicación*, destinada a las minorías del país. A su vez, tiene una convocatoria de becas dirigida a artistas, organiza conferencias, cuenta con un reputado servicio de investigación y documentación y publica desde el año 1962 la revista de referencia *Kulturaustausch*. En 1996 el IfA pasó a ser una asociación de derecho privado y, 10 años después, firmó un convenio con el GI por el que estrechan su colaboración mutua, aunque también mantiene fuertes vínculos con otras instituciones. El IfA dispone de dos galerías en el país: una en Stuttgart, donde se ubica la oficina central, y otra en Berlín. Su financiación procede mayoritariamente de la Oficina de Relaciones Exteriores, la cual cubre el 80% de su presupuesto: en 2011 le otorgó 16 millones de euros (Informe del Gobierno federal, 2011).

El sistema de movilidad académica: DAAD y *Alexander von Humboldt-Stiftung*

El DAAD es una institución pública sin fines de lucro a cargo de promover el intercambio académico e internacionalizar el sistema universitario de Alemania. Su campo de actividad más reconocido estriba en la asignación de becas internacionales de grado y postgrado, pero también ofrece prácticas laborales, financia proyectos científicos y dota de ayudas a estudiantes de países en desarrollo. La oferta formativa que presentan sus convocatorias abarca un total de 250 programas en todas las áreas del conocimiento y están dirigidas tanto a estudiantes extranjeros (de todos los continentes) como a alemanes. El DAAD no solo se ocupa de la intermediación institucional sino que se encarga de la selección de los becarios -a través de comités independientes- y de asesorarles en su experiencia. La institución dispone de dos oficinas en Alemania: la central de Bonn y otra en Berlín, y cuenta con una red de 14 sedes exteriores. Sus cifras de gestión son notables: dejando de lado los proyectos de investigación, en el año académico 2011-2012 concedió 10.000 becas a estudiantes de grado y más de 13.000 a alumnos de postgrado (de las cuales 6.000 correspondieron a estudios en doctorado), aparte de asignar 4.000 lectorados. En total, benefició a casi 70.000 estudiantes. A lo largo de su historia han pasado por el DAAD 1,5 millones de personas, por lo que está considerada la agencia académica de mayor relevancia mundial. Su gran foco regional se sitúa en Europa Central (incluyendo Rusia), seguida por Asia. Desde el punto de vista administrativo, el DAAD se encuadra dentro de la tipología de las organizaciones intermedias y depende en su mayor parte de la Oficina de Relaciones Exteriores, la cual destinó a su estructura y actividades más de 170 millones de euros en 2012 (Memoria anual). Asimismo, recibe fondos del Ministerio de Educación e Investigación (100 millones), del Ministerio de Cooperación y Desarrollo (37 millones), y cuenta con fondos de la UNESCO, de la UE, de gobiernos extranjeros y de empresas privadas.

La segunda gran institución de intercambio académico es la Fundación Alexander von Humboldt, que otorga becas de postgrado, en diversas modalidades, a candidatos de excelencia (estudiantes, investigadores y profesores) en los campos de humanidades, ciencias e ingenierías, siempre bajo criterios competitivos. En paralelo, celebra seminarios y conferencias internacionales, convoca premios de prestigio y edita la revista *Kosmos*. Una de las marcas distintivas de la institución reside en la estrecha relación que cultiva con sus ex becarios, los cuales conforman una red de 26.000 personas de todos los continentes. La Fundación Humboldt, afincada en Bonn, gestiona un presupuesto público que, en 2011, superó los 100 millones de euros: 27 procedieron de la Oficina de Relaciones Exteriores, 51 del Ministerio de Educación, 5,3 millones del de Cooperación y 1,3 del Ministerio de Medioambiente. Estas instituciones, a las que cabría sumar algunas otras (el Instituto Arqueológico, la Fundación Max Weber, etc.) dan cuenta del énfasis del Gobierno alemán en materia de formación superior, que combina el interés nacional por invertir en ciencia junto con una política de apertura que no desatiende la esfera de la educación para el desarrollo. Así, según la UNESCO,

Alemania recibió 200.000 estudiantes extranjeros en educación terciaria en 2010, un 5,6% del flujo de movilidad académica total.

Comunicación exterior: *Deutsche Welle*

Deutsche Welle (DW) es la cadena de radiodifusión internacional alemana que produce programas específicos para radio, televisión e internet. Su carácter plural se acompaña con una perspectiva intercultural que marca el tono de la acción exterior del país, fomentando en todo caso los valores democráticos. Emite en 30 idiomas y en su programación ofrece la posibilidad de aprender el alemán; de hecho, el fomento de la lengua forma parte de su misión estatutaria. Ahora bien, pese a su alcance internacional su voluntad expresa es llegar a los líderes de opinión de los países extranjeros, aparte de a estudiantes o turistas. Cada semana cuenta con una audiencia media de unos 86 millones de personas. Al igual que se ha reflejado en casos anteriores, la cadena ha tenido que adaptarse a las transformaciones tecnológicas, replantearse su estrategia y proceder a recortes financieros, relegando la difusión analógica a unas pocas regiones. Con todo, en el año 2012 inició un proceso de reforma que ha supuesto -entre otras novedades- una mayor coordinación con las cadenas alemanas (ZRD y ARD) y la emisión de 24 horas en español. Orgánicamente, DW es una institución de derecho público financiada por el Estado federal, pero independiente del Gobierno. Su sede central se encuentra en Bonn y cuenta con oficinas en Buenos Aires, Bruselas, Moscú y Washington. El presupuesto anual para el año 2012 fue de 271 millones de euros, la mayor parte de los cuales proceden del Comisionado federal de Cultura y Medios. La Oficina de Relaciones Exteriores apoya diversos proyectos de la cadena en África, América Latina, Asia y Oriente Medio, como por ejemplo el portal online de farsi en Irán. Además, junto con el Ministerio de Cooperación, respalda el Foro Global de Medios que organiza anualmente. Por lo demás, la cadena dispone de un centro de formación propio, *DW Akademie*, que ofrece capacitación a periodistas, productores, ingenieros y educadores, y dota de apoyo, en colaboración con el Ministerio de Cooperación, a los profesionales de los países en desarrollo con el fin de que fortalezcan estructuras mediáticas independientes y de calidad.

Balance

La diplomacia cultural alemana representa un caso que combina elementos de los dos sistemas anteriormente considerados. Por un lado, al igual que en el Reino Unido, recurre a órganos independientes del aparato ministerial, rehuyendo toda presencia gubernamental directa o posibilidad de instrumentalización. Al mismo tiempo, de forma análoga al modelo francés, efectúa una inversión pública de gran calado, por más que estratégicamente apueste por la puesta en marcha de alianzas público-privadas. Téngase en cuenta que, de acuerdo con el informe del Gobierno del año 2011-2012, la aportación financiera a la política cultural y educativa exterior ascendió a 1.478 millones de euros (713 de Exteriores), un 0,49% del presupuesto federal. Dichas cifras impiden hablar de un perfil discreto, siempre que se interpreten bajo la óptica de los valores promovidos, de signo democrático.

Es interesante, en tal sentido, constatar que el país ha superado la fase de recortes presupuestarios y ha ido retomando, aun ligeramente, la provisión de recursos públicos destinados a sus instituciones culturales. En cuanto a sus prioridades geográficas, estas responden a la pauta general de reorientación hacia los países emergentes (integrando a la Europa del Este como área de influencia connatural del país). Por último, cabe apreciar la decidida contribución alemana a la consolidación de una identidad cultural europea común.

6. Italia

El examen de la diplomacia cultural italiana afronta ciertas dificultades de delimitación administrativo-pública, que complican una exposición nítida de sus características, si bien se trata de un modelo que recoge rasgos de los modelos analizados y presenta patrones de funcionamiento comunes: adscripción a los departamentos de Exteriores y Cultura, énfasis contemporáneo puesto en la interculturalidad y padecimiento de recortes presupuestarios derivados de la crisis financiera. En el sistema italiano se aprecia asimismo un interés por el enfoque diplomático-público, intensificado en la década de 2000, aunque la dispersión de los recursos impide hablar de una estrategia oficial. Por ello, la relevancia cultural de Italia, país líder en patrimonio cultural y sede del Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de los Bienes Culturales de la UNESCO, no parece tener reflejo en la ambición de su acción exterior, condicionada, por lo demás, por el limitado alcance internacional de su lengua.

6.1. Antecedentes y evolución histórica

La historia de las instituciones culturales italianas presenta un recorrido similar al caso alemán, producto de una tardía unificación (1870) y un periodo dominado por la hegemonía del fascismo. Antes de la creación, en 1946, de la Dirección de Relaciones Culturales en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, contemplamos la aparición de un conjunto de entidades públicas, como el Instituto Ítalo-Africano di Roma, fundado en 1906, el Instituto per il Medio ed Estremo Oriente (1933), o la Bienal de Venecia, cuya primera edición se remonta a 1895. Asimismo, en 1889 nace la Sociedad “Dante Alighieri”, de carácter privado, cuya finalidad es difundir el idioma y la cultura italiana en el mundo. Tras la instrumentalización o cierre de actividades que experimentó la acción cultural exterior en el segundo cuarto del siglo XX, se abrió una etapa de reconstitución, caracterizada por una vocación europea -Italia es miembro fundacional de la UE- y por la colaboración con la UNESCO, a la cual se adhirió en 1948. Previamente, se había establecido en 1944 la Sociedad Italiana para la Organización Internacional, institución pionera no gubernamental -actualmente supervisada por el Ministerio de Asuntos Exteriores- destinada a la formación y la investigación, e incluida poco después en el entramado de Naciones Unidas.

En los años cincuenta va extendiéndose la red internacional de Institutos Italianos de Cultura -actores principales de su diplomacia cultural- emprendida ya en 1932 con la apertura de una primera sede en Bruselas. En la década de los sesenta se funda el Instituto Ítalo-Latino Americano, adscrito al Ministerio de Exteriores, y la Sociedad Dante empieza a recibir subvenciones públicas (inicialmente, de 50 millones de liras), sin perjuicio de su plena autonomía. A su vez, las líneas de

cooperación cobraron un tono más multilateral. La entrada de Italia en el sistema de cooperación internacional empieza a desarrollarse en la siguiente década, aunque hubo que esperar a 1987 para corroborar su institucionalización, con la creación de una Dirección General inserta en el Ministerio de Exteriores. A través de esta vía, Italia va a lanzar notables programas de patrimonio, primero en el área del Mediterráneo y, a partir de 1990, en Oriente Medio, Asia y América Latina. Pero, sin menoscabo de sus logros, la activación de esta línea de trabajo contribuirá a fragmentar el de por sí disperso modelo de diplomacia cultural, relativamente coordinado hasta los ochenta por la Dirección de Promoción Cultural y Cooperación. Además, como consecuencia de diversas reestructuraciones llevadas a cabo en la década de 2000, la acción del Ministerio de Exteriores se regionaliza, de modo que las instituciones e iniciativas de tipo cultural pasan a depender, no de un órgano sectorial, sino de las diversas direcciones generales focalizadas en las respectivas áreas geográficas, como la de la UE o la Dirección General de Globalización, donde se ubica el Instituto Ítalo-Latino Americano. En tal proceso de reordenación resulta ilustrativo observar el derrotero seguido por el Instituto Italiano para África y Oriente, creado en 1995 tras la fusión de los citados Instituto Italiano para el Medio y Lejano Oriente e Instituto Ítalo-Africano. El centro -al igual que el Ítalo-Latino- organizaba conferencias, exposiciones, seminarios e intercambios internacionales, respaldaba proyectos de cooperación en el terreno de la restauración cultural e impulsaba la cooperación universitaria. No obstante, en noviembre de 2011 fue objeto de liquidación administrativa por razones financieras. Con todo, en 2008 el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Patrimonio y Actividades Culturales (MiBAC) lograron suscribir un acuerdo para delinear estrategias compartidas en las que, actualmente, reside el núcleo de la diplomacia cultural.

6.2. Estructura institucional y recursos financieros

Desde un punto de vista orgánico, hay que acudir a la Dirección General del Sistema País, inserta en el Ministerio de Exteriores, para localizar la unidad central de promoción de la cultura y la lengua italiana. De ella dependen administrativamente los Institutos Culturales, la red de instituciones escolares (de educación primaria y secundaria), los lectorados y parte del sistema de cooperación universitaria internacional, que trabaja en colaboración con el Ministerio de Educación, Universidades e Investigación y la Conferencia de Rectores. No obstante, la gestión de las becas que proporciona el Ministerio de Exteriores recae sobre la Oficina de Relaciones Públicas, la cual dispone de una división dirigida a extranjeros y otra a italianos (en la que se encuentra la Comisión Fulbright). En todo caso, el grueso de la coordinación sobre movilidad internacional radica en el Ministerio de Educación, encargado del programa *Erasmus* y desde el que se ha lanzado el portal informativo *Studiare in Italia*. La ausencia de un programa de intercambio de envergadura no obsta para que Italia registre un apreciable número de estudiantes extranjeros en educación superior,

69.900 en 2010 (UNESCO), máxime habida cuenta de que el país no dispone de una lengua internacional que ejerza de estímulo atractor.

Volviendo a los Institutos Culturales, estos conforman una red de 92 centros repartidos en todos continentes del mundo. Hay 49 en Europa, 19 en América, 11 en Asia y Oceanía, 10 en Oriente Medio y Norte de África y 3 en África Subsahariana. Siguiendo las directrices de la política exterior y la acción de las embajadas, su misión es promover la cultura clásica y contemporánea italiana y difundir el lenguaje y la investigación científica. Al igual que las instituciones homólogas, organiza actividades de signo artístico, audiovisual (proyecciones de cine) y relacionadas con el diseño y la moda, además de generar contactos entre creadores y gestores culturales italianos y extranjeros. Asimismo, fomentan el diálogo intercultural, basándose en los valores democráticos. Ahora bien, a diferencia de aquellas, los Institutos Italianos de Cultura están marcados por dos rasgos que, bajo el ángulo comparativo, debilitan su posición: su falta de independencia operativa respecto del Ministerio (y por ende de los vaivenes gubernamentales), y su carencia de recursos financieros. En este sentido, llama la atención descubrir el exiguo presupuesto con el que cuentan -que apenas cubre el sostenimiento de la infraestructura y el desarrollo de actividades básicas- con tendencia a la baja: se ha pasado de disponer de un monto anual de 18,4 millones en 2007 a 13,4 millones en 2011 (cifras que no computan la partida referida a personal). Estos datos resultan aún más drásticos si se completan con el total del gasto invertido por el Ministerio de Asuntos Exteriores en diplomacia cultural: 24,8 millones, un 40% menos que cuatro años antes (Bodo y Bodo, 2013: 19). Ciertamente, cabe compensar tal volumen sin desde luego equilibrarlo en función de la labor que desarrolla, en primer lugar, la Sociedad Dante Alighieri (la cual recibe una pequeña subvención de 500.000 euros al año): con una red de 488 oficinas, incluyendo las italianas, y sede central en Roma, continúa siendo la entidad acreditada que otorga los diplomas oficiales de italiano como lengua extranjera (PLIDA). Y, en segundo lugar, el trabajo que ejecuta el MiBAC, ante todo en alianza con el sistema de cooperación al desarrollo y en torno a proyectos de patrimonio cultural. El MiBAC también contribuye a la financiación de eventos internacionales, particularmente a la Bienal de Venecia (convertida en Fundación) a la que otorgó 5,3 millones en 2011 (Dipartimento cultura, Servizio Studi, 2012). Sin embargo, resulta de mayor trascendencia detenerse en la reputación de la que goza el modelo italiano de gestión pública en patrimonio, fruto del cuidado y protección dispensada por la sociedad civil y el Estado hacia el conjunto de obras, monumentos y museos, al punto de que el patrimonio forma parte consustancial de su sentido de identidad nacional (Torcutti, 2005). De ahí el amplio número de iniciativas de cooperación internacional en los que Italia ha venido participando. Entre los ejemplos más significativos destacan los proyectos acometidos en los Balcanes o las misiones de asistencia y restauración del patrimonio en Oriente Medio (Irán, Afganistán e Irak). En este último país la cooperación italiana ha contribuido a la reapertura de la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional de Bagdad, a la capacitación de personal, así como al lanzamiento del Museo Virtual de Irak.

Por último, debe mencionarse al servicio de radiodifusión exterior, RAI *Internazionale*, rebautizado recientemente como RAI *World*. Fundado en 1992, emite señal para cinco zonas geográficas: América del Norte, América Latina, Australia, Asia y África. El canal combina una programación diferenciada junto con programas de la cadena nacional (controlada en un 99% por el Ministerio de Economía) y tiene como objetivo prioritario difundir la lengua y la cultura del país, al que se añaden los fines comerciales. Su gestión depende, desde 1995, de los acuerdos que suscribe con la Presidencia del Consejo, en aras de cumplir una función pública de información hacia la diáspora italiana. Su presupuesto ha sufrido severos recortes, pasando de 31 millones anuales en 2008 a los 7 millones actuales, sobreviviendo a la amenaza de supresión que experimentó a finales de 2011. Entre los contenidos digitales del canal cabe destacar el portal *Itálica*, abierto en 1996 para promocionar el conocimiento de la lengua y la cultura italiana. Desde su creación ha ido acumulando un amplio archivo de monografías (sobre el Renacimiento, la historia del Arte, el cine italiano...). A partir de 2002 el portal empezó a ofrecer sus servicios en inglés y español.

Balance

La potencia cultural de Italia, reflejada en su patrimonio histórico, sus 3.200 museos o sus 2.100 parques y zonas arqueológicas, carece de un adecuado soporte institucional que optimice su proyección exterior. Sin duda, Italia no requiere de planes que promocionen su atractivo, al disponer de una imagen ligada al arte, robusta y reconocida, como demuestra el volumen de turistas que recibe anualmente, aun menor que el de Francia y España. Ahora bien, su condición de país singularmente afectado por la crisis (recordemos su inclusión entre los PIGS), unido al reducido alcance internacional del idioma, amortiguan su capacidad de impacto. De hecho, la urdimbre de instituciones culturales con que cuenta merecería una renovación estratégica que, en espera de la recuperación económica, incremente su eficacia, estrechando en primer lugar -del mismo modo que en el caso francés- la colaboración entre sus dos redes de difusión cultural (Institutos Culturales y Sociedad Dante). Habría de dotar asimismo de mayor independencia funcional a sus gestores sobre el terreno, y mejorar la coordinación inter-departamental, de tal suerte que su reputado sistema de cultura para el desarrollo -minado por la limitada inversión del país en AOD- pueda servirse de los recursos de los centros culturales. Es cierto que Italia ha destacado tradicionalmente por su implicación, todavía vigente, en la articulación de proyectos de cooperación a escala comunitaria, en línea con el informe Ruffolo de 2001. Ello no debe evitar la necesidad de afrontar un ejercicio de revisión, que acaso pueda aprovecharse de la organización de la Exposición de Milán de 2015.

7. Suecia

Debido a múltiples causas (culturales, económicas, geográficas e históricas), cabría interpretar el caso sueco como un sistema disímil a los de Europa occidental. Una tradición en política exterior marcada por la neutralidad, su tardía incorporación a la Unión Europea, en 1995 (no al euro), o un idioma sin alcance internacional son factores que podrían desaconsejar su análisis en el contexto del presente estudio. No obstante, tanto la evolución de la acción cultural exterior de Suecia como su configuración organizativa nos colocan ante un caso parejo a los descritos, e incluso adelantado en relación a determinadas tendencias, como el fomento a la interculturalidad (motivado por el elevado porcentaje de inmigración) o la articulación de alianzas público-privadas. De hecho, la buena coordinación inter-institucional, unida a la visión de una estrategia que aglutina aspectos de cooperación, difusión cultural y marca-país, hace de Suecia un modelo ejemplar.

7.1. Antecedentes y evolución histórica

Dejando al margen la ascendencia nórdica, desde un punto de vista cultural Suecia se destaca ya antes de la II Guerra Mundial como un país estrechamente asociado al diseño, la moda y la arquitectura, rasgos que adquieren visibilidad internacional con la Exposición Universal de Estocolmo de 1930. A partir de 1945, y entroncando con el periodo de entreguerras, el país se distingue por ser un miembro proactivo de Naciones Unidas -clave en la constitución ulterior de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo-, un agente enérgico de la cooperación internacional y, al igual que Noruega, de la resolución pacífica de conflictos, según ilustra la creación en 1966 del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo. Obviamente, tampoco se puede olvidar el eco que concita la Academia Sueca, a través de la concesión anual de los premios Nobel. Sin embargo, la institución esencial que encauza el flujo de las relaciones culturales exteriores es el Instituto Sueco (*Svenska institutet*, SI). La trayectoria histórica del SI, fundado en 1945, guarda ciertos paralelismos con los de otras instituciones análogas: de una primera etapa en la que básicamente cultiva relaciones bilaterales -con Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y los países nórdicos- pasará a un segundo momento en el que acentúa sus iniciativas en cooperación multilateral. En este sentido, a principios de los años sesenta el SI comienza a colaborar con el recién creado Consejo para la Cooperación Internacional, precedente de la actual Agencia para el Desarrollo (SIDA). Ello no redujo el volumen de sus actividades -intercambios académicos, gestión de visitas internacionales o promoción cultural- incluyendo la organización de exposiciones (entre las que destacó en los ochenta *Scandinavia Today*, realizada en Estados Unidos) así como la publicación del *Facts about Sweden*.

De modo paralelo, aparecieron en Suecia otras instituciones que generaron líneas de trabajo en cultura exterior. Debe mencionarse la creación de Consejo Nórdico

en los años cincuenta, que cobrará rango intergubernamental una década después y en el seno del cual se crea en 1967 un fondo cultural -el *Nordic Culture Fund*- en beneficio de sus integrantes. Además, en 1974 aparece el Consejo de las Artes (*Kulturradet*), con una relevante agenda internacional. Tres años antes el SI había abierto su primera y única sede en el extranjero, el Instituto Sueco de París, al que se unirá en los noventa una segunda filial en Suecia, la de Visby. Esta oficina, abierta tras la caída del Muro de Berlín, tendrá una clara orientación hacia la Europa del Este y Rusia. En todo caso, la ausencia de una amplia red exterior no ha frenado la apreciable divulgación global de la cultura sueca, respaldada gracias al trabajo de sus embajadas en asociación con instituciones extranjeras. Precisamente, en lo que representa uno de los mejores ejemplos en ejercicio de la diplomacia pública contemporánea, en 2006 se inauguró la nueva embajada de Suecia en Estados Unidos, *House of Sweden*, un edificio que simboliza la transparencia y tolerancia de su democracia y que sirve de espacio de encuentro cultural y sede de conferencias en Washington DC. En puridad, debe fecharse en 1995 el momento en el que la imagen internacional del país empieza a adoptar un perfil renovado, fruto de la constitución del Consejo para la Promoción de Suecia (NSU, por sus siglas en sueco). Este Consejo, liderado por el Departamento de Comercio y Promoción del Ministerio de Exteriores, integra al SI y a las agencias de inversión (*Business Sweden*) y de turismo (*Visit Sweden*), y se reúne entre dos y cuatro ocasiones al año (no obstante, la televisión internacional sueca, *STV World* - que llega a África, Asia, Australia y América del Norte- no pertenece al NSU³⁴). El objeto del Consejo, conocido también como plataforma de comunicación para la marca Suecia, es ser un foro destinado a poner al país “en el mapa”, a generar confianza internacional y a presentarlo como un socio fiable con un mercado atractivo para la inversión extranjera³⁵, líder en I+D y cultura contemporánea (diseño, artes escénicas, moda, gastronomía, publicidad, etc.). Entre sus logros destaca el lanzamiento, en 2002, del portal *sweden.se*, que canaliza la información oficial de Suecia en todas sus facetas (culturales, sociales, económicas...). Por lo demás, el SI continúa siendo el actor central de las relaciones culturales de cara al exterior, habiendo adoptado un enfoque que integra la diplomacia pública con dicha estrategia de marca-país, justificada por la disposición de la economía sueca hacia el comercio exterior.

7.2. Estructura institucional y recursos financieros

A diferencia de la variedad de organismos de signo cultural, académico y artístico con que suelen contar los países europeos, Suecia condensa la gran parte de sus recursos en el SI (ICD, 2011b). La institución está a cargo de la comunicación estratégica exterior y el establecimiento de relaciones duraderas con personas,

³⁴ Su importancia es relativa puesto que no dispone de programación específica y la mayor parte de la misma se emite en sueco.

³⁵ Es oportuno señalar la convergencia que, a este respecto, se produce entre el sector privado y el público, al punto de que el actual director del SI, Olle Wätsberg se ha referido a la simbiosis entre Suecia e Ikea (Wätsberg, 2009).

empresas y gobiernos de otros países, con los que colabora en materia de cooperación internacional. Formalmente, el SI es una entidad pública dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores del que recibe la mayor parte de su presupuesto, el cual ascendió en 2012 a 322 millones de coronas suecas (SI, 2012). Su trabajo se divide en diversas áreas de actuación: de forma general organiza eventos y respalda proyectos en cuestiones de bienestar, innovación, medioambiente, creatividad y cultura, difundiendo internacionalmente sus buenas prácticas. En relación a las industrias culturales, desarrolla iniciativas en torno a su música, fotografía, literatura, cine, diseño, etc., en conjunción con las embajadas suecas. Asimismo, el SI tiene activas tres líneas cruciales de acción exterior: un programa de aprendizaje del idioma, otro programa de intercambio cultural y una última línea que convoca periódicamente becas y ayudas académicas. El primer programa se desarrolla en Suecia y en el extranjero, mediante servicios de enseñanza que el SI oferta en 220 universidades de 40 países del mundo (todos los continentes excepto África). El programa incluye formación al profesorado y la posibilidad de cursar estudios vía web. Las iniciativas de intercambio persiguen, por su parte, construir redes profesionales en los siguientes ámbitos temáticos: igualdad de género, sostenibilidad, democracia, derechos del niño y libertad de expresión. Su formato de gestión se encuadra dentro de los llamados programas visitantes y entre las actividades vigentes destacan las siguientes: el *Management Programme*, dirigido a gerentes de alto nivel procedentes de China, India y Norte de Europa; *She Entrepreneurs*, destinado a emprendedoras sociales de Oriente Medio y Norte de África, o *Young Connectors of the Future*, que invita a jóvenes de países del sur de Asia involucrados en iniciativas para el cambio social. Por último, el SI otorga becas a estudiantes, investigadores y profesores extranjeros, procedentes de todos los países del mundo, tanto en estudios de grado como de postgrado. Existen varias modalidades, estructuradas por áreas geográficas y asuntos sectoriales: becas para los países de Europa del Este, becas en estudios europeos para Turquía, programas bilaterales (con China, Italia y Japón), el programa *North2north*, para estudiantes rusos de instituciones que participan en la Universidad para la Cooperación Ártica, o el programa *Visby*, orientado al Mar Báltico. En 2012 el SI gestionó 753 becas de intercambio académico, repartidas fundamentalmente en ayudas al estudio para países destinatarios de AOD y becas del programa Báltico. Precisamente, uno de los focos principales de actividad del SI consiste en incentivar la cooperación en esta región, proveyendo fondos -vía capital semilla, o bien financiando iniciativas de tres años de duración- a instituciones académicas, agencias estatales, empresas y ONG que realicen proyectos centrados en su integración. Además de incorporar al Mar Báltico en sus programas, el SI mantiene abierta la iniciativa *BalticLab* de jóvenes talentos y concede anualmente el Premio del Agua (suspendido en 2012) a proyectos medioambientales. Como se ha adelantado, el SI colabora activamente en la estrategia de marca-país, suministra información de acceso gratuito sobre la realidad de Suecia y contribuye a la elaboración de análisis con objeto de actualizar su imagen exterior.

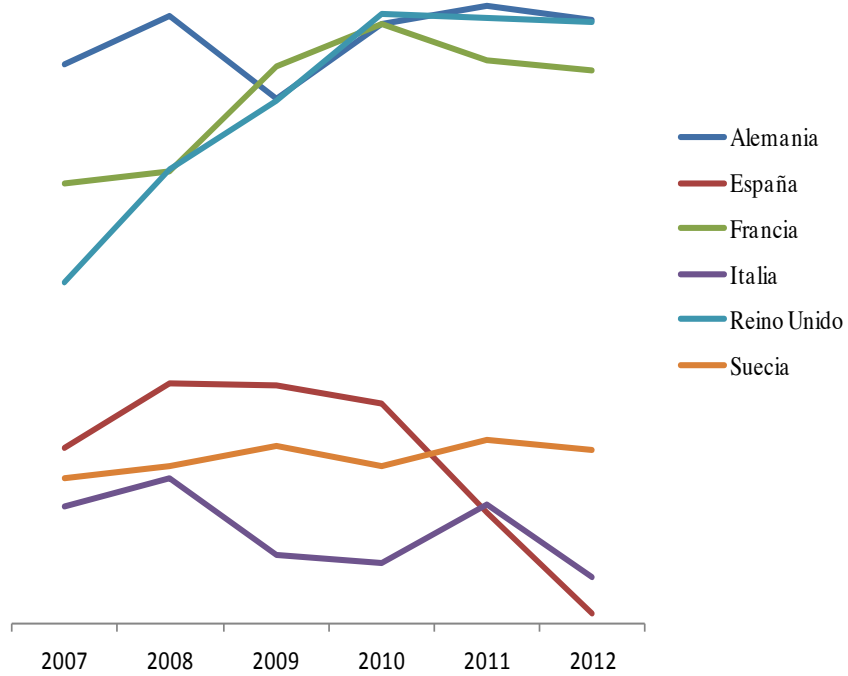
La segunda gran institución cultural es el *Kulturradet* (Consejo de las Artes), la agencia gubernamental dependiente del Departamento de Cultura que se encarga de ejecutar las políticas culturales suecas. El Consejo despliega diversos proyectos internacionales entre los que destaca el Premio Astrid Lingren, el más importante a escala mundial en literatura infantil y juvenil, dotado con 5 millones de coronas suecas. También apoya los intercambios culturales de creadores y profesionales en los ámbitos en los que trabaja (artes plásticas, diseño, artes escénicas, museos, literatura y bibliotecas). El Consejo sirve de oficina cultural de la UE en Suecia, participando en proyectos y redes comunitarias; asimismo, trabaja en conjunción con SIDA, financiando proyectos de cultura y cooperación en los siguientes países: Botswana, China, India, Indonesia, Namibia y Sudáfrica. Precisamente esta agencia, tradicionalmente muy implicada en materia cultural, desarrolla en la actualidad un programa de patrimonio en Kosovo, con el objetivo de hacer del mismo un motor de la economía local. Dotada con 20 millones de coronas, la iniciativa se enmarca en el enfoque sueco que entiende la cultura como un factor de crecimiento y de reconciliación cívica. Por último, cabe citar la labor que ejerce Suecia en el seno del *Nordic Cultural Fund* -financiado por el Consejo nórdico de Ministros- que provee en el contexto de tales países subvenciones a profesionales y creadores de la cultura. El Fondo contó en 2012 con 27 millones de coronas danesas y concedió alrededor de 250 ayudas.

Balance

La acción cultural exterior sueca destaca por presentar un planteamiento integral y eficaz en el que diferentes componentes de la diplomacia pública -académicos, artísticos o de cooperación- se coordinan sin apenas solapamientos, bajo la batuta de una institución central, el SI. Pese a no disponer de una red exterior propia, excepto la sede de París, ni de un idioma exportable, la cultura sueca alcanza una gran visibilidad internacional -recibió a más de 31.000 universitarios extranjeros en 2010, una cifra considerable dada su población- gracias al buen trabajo inter-institucional articulado por el NSU y a la coherencia sostenida de su política exterior, en la que ha influido notablemente el papel que el país juega en cooperación internacional. Recordemos que Suecia es el segundo donante en términos relativos del CAD (destinando un 0,9% de su PIB) y su agenda pública está transversalmente informada por una política global de desarrollo. Por otra parte, la actividad de las instituciones culturales se ha adaptado rápidamente a las nuevas tecnologías y en los últimos años viene priorizando su interés geográfico en India y China, además de Rusia. La fuerte inversión pública en educación e I+D, junto al intenso compromiso sueco hacia los valores democráticos, cívicos y sostenibles modelan el perfil de una diplomacia cultural, cuya dependencia gubernamental queda en parte equilibrada por la política de consenso³⁶.

³⁶ Para un mayor abundamiento en la diplomacia pública sueca pueden consultarse las obras de James Pamment, *New Public Diplomacy in the 21st Century* y César Villanueva, *Representing Cultural Diplomacy*.

Gráfico 6: Evolución de la aportación AOD (miles de mill. USD)



2007	2008	2009	2010	2011	2012
12,95	13,87	12,27	13,74	14,09	13,81
5,42	6,72	6,66	6,31	4,17	2,2
10,62	10,85	12,89	13,74	13	12,81
4,29	4,86	3,35	3,19	4,33	2,93
8,69	10,89	12,22	13,91	13,83	13,76
4,86	5,07	5,46	5,08	5,6	5,41

Fuente: OCDE Stats (ODA Trends)

8. Conclusiones

Una vez revisados los sistemas de diplomacia cultural de los países europeos seleccionados, estamos en disposición de extraer un primer conjunto de conclusiones, en parte ya adelantadas, que nos sirvan de antesala para calibrar las posibilidades de estructuración de una acción comunitaria en la materia y, seguidamente, proponer algunas recomendaciones para el caso español. En primer lugar, llama la atención la divergencia de enfoques -más que de prácticas- que todavía subsisten, fruto de la falta de un consenso establecido sobre lo que es la diplomacia cultural y de su importancia en el contexto de las relaciones internacionales. Por ello, el posicionamiento del factor cultural al mismo nivel que los de seguridad, economía y cooperación³⁷ no resulta evidente, pese a los esfuerzos acometidos en esta dirección por las naciones continentales (Francia y Alemania). Además, tampoco se constata un ajuste sistemático a estrategias de diplomacia pública -conceptualmente justificado- toda vez que, caso de darse, estas se subordinan a veces a planteamientos de marca-país. De cualquier forma cabe subrayar, en segundo lugar, la existencia de una arquitectura institucional que corrobora el pautaje avanzado en la introducción del estudio, según la cual prevalece una entidad cultural adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores (Cervantes, *Goethe-Institut*, *Svenska institutet*, etc.) a la que acompaña otra, de menor envergadura, ligada al Departamento de Cultura (AC/E, IfA, *Kulturradet*, etc.). En su intersticio destaca la presencia de iniciativas de ayuda al desarrollo, habitualmente operadas desde las agencias nacionales de cooperación. Donde sí se perciben fuertes disparidades es en el tratamiento que reciben tanto el sistema de intercambio académico como el de radiodifusión exterior, poco atendidos en los países del sur de Europa. Enlazando con este desequilibrio, el análisis de los recursos financieros destinados a las instituciones culturales nos sitúa, en tercer lugar, ante un escenario ciertamente predecible. Así, Italia y España se distinguen por ser países altamente afectados por la crisis económica³⁸, realidad que el sistema español se percibe con meridiana claridad en el terreno de la cultura al desarrollo. Por otra parte, en consonancia con la visión anglosajona del Estado, el porcentaje de inversión pública empleado por Reino Unido es significativamente más reducido que en el resto de los casos examinados, aun manteniendo una cifra absoluta considerable. Este rasgo británico entra ya dentro de un cuarto rango conclusivo, en tanto se relaciona con la influencia de las distintas idiosincrasias histórico-políticas que caracterizan a cada país y que, por ejemplo, explica la jerarquización administrativa que se produce en el modelo francés. No obstante, debe resaltarse la no exclusión entre dependencia orgánica y autonomía funcional, según ilustran los ejemplos alemán y sueco, aun respetando siempre el margen de

³⁷ Cuando esta área no es objeto de un departamento ministerial propio (caso de Alemania o Reino Unido).

³⁸ Junto con Portugal, donde si bien el Instituto Camões contó con un presupuesto de casi 60 millones en 2012, fue a causa de su fusión con el IPAD, Instituto de Desarrollo portugués (Síntese de Atividades, Instituto Camões, 2013).

unas directrices mínimas. Por último, es preciso señalar la existencia, en la práctica totalidad de los casos, de tendencias temáticas y geográficas homogéneas: más allá de los programas de enseñanza del idioma, las iniciativas descritas reflejan un interés común por trabajar en cuestiones de innovación, creatividad, emprendimiento, interculturalidad, desarrollo sostenible y fortalecimiento institucional; ámbitos que se conjugan con un énfasis por la difusión de producciones audiovisuales y el apoyo al arte contemporáneo. Al tiempo, las instituciones muestran una orientación inequívoca hacia las economías emergentes, singularmente hacia Asia, tal como demuestra la apertura de sus últimas sedes y la activación de programas específicos de intercambio con dicha región.

Gráfico 7



Fuente: Memorias oficiales (mill. de euros)

[En el caso británico y sueco se ha procedido a la conversión de la moneda]

Estas similitudes encajan con los retos a futuro que, volviendo al informe del *British Council* (2013), Europa afronta en el terreno de las relaciones internacionales. No en balde, la intensificación del comercio global ha situado en primer plano de relevancia las nociones de confianza y credibilidad, intangibles que no solo se miden en términos de seguridad jurídica y económica, sino que también se asientan en el conocimiento mutuo y el entendimiento cultural. Además, la internacionalización de las economías europeas requiere la capacitación profesional de un capital humano provisto de idiomas extranjeros y una sensibilidad juiciosa hacia la diversidad. Tanto más si las industrias culturales y creativas son capaces de generar crecientes nichos de empleo y productividad acordes a un modelo de crecimiento innovador y sostenible. Al margen de los

factores económicos, la interdependencia global se manifiesta en fenómenos transfronterizos (cambio climático, seguridad sanitaria, energía, terrorismo, etc.) cuya gestión eficaz exige la superación de recelos y prejuicios arraigados en el desconocimiento y, de nuevo, la falta de confianza internacional. Gracias a los programas de intercambio artístico y científico, a las exposiciones itinerantes y a las redes de trabajo -a menudo digitales- que impulsan las instituciones examinadas, esto es, a su papel promotor de presencia blanda, no parece recomendable aminorar sus recursos financieros y humanos (a este respecto nunca resulta inconveniente insistir en la implantación de líneas de formación para los agentes sobre el terreno). Es más, debido al notable respaldo que China, India o Brasil están confiriendo a la cultura exterior³⁹, es previsible que los países europeos refuercen, a medida que retomen ritmos continuados de crecimiento, la inversión pública y perfeccionen sus modelos: depurando duplicidades, clarificando competencias, abriéndose a la sociedad civil, diseñando estrategias combinadas de naturaleza tradicional y digital y respetando la independencia funcional de las instituciones culturales. Concediendo, en definitiva, una consideración de política Estado a una esfera cuyo impacto solo es evaluable a medio y largo plazo.

8.1. La aportación de la Unión Europea

Ante la citada pujanza cultural de las economías emergentes, así como del creciente papel que en un orden multipolar asumen los organismos supranacionales, se hace obligado valorar las posibilidades de concertar de una diplomacia cultural integrada en la Unión Europea y examinar los instrumentos más idóneos para llevarla a cabo. Cabría preguntarse de modo previo acerca de la existencia de una cultura europea compartida, a menudo negada desde instancias académicas o políticas, pero que es posible afirmar rastreando la historia de la región: el itinerario de la carrera eclesiástica, cuyo ciclo atravesaba distintas universidades distribuidas por Europa, la difusión del arte renacentista más allá de Italia o, ya en el XVIII, de las ideas ilustradas y románticas por toda la geografía continental marcan hitos de una realidad intelectual que Edmund Husserl, fundamentando su sustrato racional, perfiló en una doble conferencia impartida en Viena en 1935: *La filosofía en la crisis de la humanidad europea*. Tras la II Guerra Mundial, con la creación de la CECA en 1952 y de la Comunidad Europea en 1957, el continente cobró cuerpo institucional, el cual -aun cimentado en razones económicas y comerciales- adquirió cohesión bajo un relato de integración democrática y convivencia pacífica. Tales valores anidan en el núcleo de la imagen europea y constituyen su identidad contemporánea. No obstante, desde su propio nacimiento la UE encontró dificultades para proyectarse de forma compacta, déficit que pese a la envoltura de la diversidad da cuenta de la falta de una conciencia transnacional consolidada -según corroboró el proyecto fallido del

³⁹ Habiendo empezado a expandirse por el globo, de forma que China ya cuenta con 322 institutos Confucio, India con 57 institutos culturales y Brasil con 24 (BC, 2013: 25).

Tratado Constitucional de 2004- y de la carencia de una política exterior común, al menos hasta hace bien poco; desajuste en parte derivado de la contradictoria dialéctica ampliación/profundización. De ahí que la mayor parte de los esfuerzos diplomáticos tengan, aún todavía hoy, una audiencia interna. Debido al estado embrionario de la acción cultural exterior nos centraremos en lo que sigue a exponer la evolución de la incipiente diplomacia pública comunitaria que forzosamente habrá de coordinarse con las tímidas iniciativas lanzadas desde el año 2007 por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión. La ausencia de estrategia no obsta para que la UE pueda presumir de un gran atractivo internacional, basado en el llamado poder civilizatorio o normativo que atesora: un poder blando ajeno a la influencia militar y que postula las bondades de un modelo de cooperación inter-gubernamental y comercial, con un fuerte bagaje en desarrollo humano y ayuda humanitaria sostenido por los valores citados: democracia, diversidad y confianza en el multilateralismo. No obstante, sin menoscabo del interés que la UE ha suscitado y continúa despertando, ante todo entre aquellos países con pretensiones de adherirse a ella, no ha logrado sintonizar el tono de un mensaje acorde a una auto-representación consensuada, estado que acaso pueda remediar la activación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

En un reciente informe publicado por el Instituto holandés *Clingendael* se analiza la implicación que este nuevo cuerpo funcional supone en clave de diplomacia pública, contrastando los avances que aparece con respecto a la situación previa al Tratado de Lisboa (Duke, 2013). En efecto, antes de su entrada en vigor en 2009, la diplomacia pública europea estaba (de existir) muy fragmentada, desdoblada entre la labor desarrollada dentro del Consejo por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, y la ejecutada por la Comisión a través de la DG de Relaciones Exteriores (RELEX), la cual distribuía información a la red de centros de información de la UE y contaba con una unidad específica, el *RELEX Information Committee* (una suerte de oficina de información diplomática), dotado con un presupuesto de entre 30 y 40 millones de euros al año. Esta estructura adolecía de problemas de coordinación, reflejados en los solapamientos que se producían entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, por no hablar de los recelos procedentes desde el interior de los Estados. Con la puesta en marcha del SEAE se ha pretendido mejorar en coherencia y visibilidad, poniendo a su frente al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que absorbe las funciones de la RELEX, además de ocupar la vicepresidencia de la Comisión. Sin embargo, el inicio de su mandato en 2011 se ha visto empañado por las dificultades financieras y la crisis del euro, lo que no ha venido precisamente a reforzar la prestancia del modelo de la UE ni su aura preceptiva ante América Latina, Asia o el mundo árabe. Una de las novedades que anunciaba el SEAE era, según señala Duke, la apertura de un departamento de Diplomacia Pública que finalmente no se puso en pie. En su lugar, el Servicio dispone de una modesta división de Comunicación Estratégica a la que se añaden los llamados *Foreign Policy Instruments* (FPI), unidad de la Comisión creada en 2010, que asume las funciones informativas que acometía la RELEX y que tiene autoridad

presupuestaria sobre el SEAE. Así las cosas, no puede afirmarse que se hayan superado las duplicidades, máxime habida cuenta del establecimiento paralelo de una red de delegados especiales al servicio del Alto Representante y del protagonismo global que, en un nivel superior, toma la nueva figura del Presidente del Consejo. Con todo, el surgimiento del SEAE puede interpretarse como una oportunidad para orquestar una voz exterior común, siempre -y esto es clave- que actúe en coordinación con las DG de la Comisión y, en el tema que nos ocupa, con la de Educación y Cultura y la de Desarrollo y Cooperación (si bien el informe enfatiza la prevalencia de las cuestiones de seguridad y defensa).

Es asimismo pertinente recalcar la labor desarrollada por las delegaciones de la UE en el exterior, las cuales han pasado a estar dotadas de personalidad jurídica propia. Posiblemente el avance más destacado bajo el ángulo de la diplomacia pública radique en la publicación en 2012 de un *Manual de información y comunicación* destinado a ellas, en el que se sintetizan los mensajes a difundir: el alcance económico de la UE, su condición de mayor donante mundial, su defensa de los Derechos Humanos y su papel en pos de la seguridad internacional. Sin embargo, en la esfera de las delegaciones también se aprecian desajustes derivados de su falta de coordinación con las misiones diplomáticas nacionales o de sus asimetrías estructurales. Ciertamente, en el seno de una red de 139 delegaciones no todas las sedes disponen de los mismos recursos y resulta difícil equipararse con la de Washington DC (una delegación que cuenta con una sección de diplomacia pública, gestiona un programa de visitantes, apoya la expansión de los centros de excelencia de la UE en las universidades de Estados Unidos y cuenta con 570.000 euros de presupuesto solo para actividades informativas). Justamente, es en el aspecto de la financiación donde se detectan las mayores limitaciones: pese a que en conjunto las delegaciones administran 12,5 millones de euros en iniciativas de acción y comunicación exterior, la cifra es cuantiosamente inferior a los 105 millones dirigidos a comunicación “interna”. El informe del *Clingendael* se cierra con un conjunto de recomendaciones, como la de seguir intensificando la coordinación, ir más allá de la pura transmisión de información y servirse (con prudencia) de las nuevas redes sociales. Desde la perspectiva que nos concierne, hemos de detener el análisis en los posibles enlaces que el SEAE pueda articular con aquellas tendencias de la cooperación cultural de la UE que rebasen su vertiente interna. En este sentido, se constata un recorrido muy limitado, algo fortalecido a partir de la aprobación de la Agenda Europea para la Cultura en 2007 (Villaroya y Gómez Bustos, 2010). Esta Agenda reconoce el rol que puede jugar la cultura en el ámbito de las relaciones internacionales y de ahí que se haya avanzado en la definición de una estrategia sectorial. La implantación de la Agenda llevó aparejada la activación del Programa Cultural (2007-2013), dotado con un presupuesto de 400 millones de euros y destinado a iniciativas para el fomento de la diversidad y del patrimonio común, a través del desarrollo de la cooperación transfronteriza entre operadores e instituciones culturales. Su ejecución coincidió con la asunción por la parte de la UE de la Convención de la UNESCO de 2005 sobre diversidad cultural, que enmarca desde entonces el signo de su política exterior, incluyendo al comercio y la cooperación al desarrollo. Así, la UE proporciona

asistencia técnica al proyecto de capacitación en gobernanza cultural dirigido por la UNESCO bajo el programa de cooperación “*Invest in People*” y aporta al mismo un presupuesto de 1 millón de euros. Más importante para nuestros intereses ha sido la creación en 2012, a título de iniciativa piloto, de un grupo de expertos procedentes del SEAE, la Comisión y los ministerios de Exteriores y Cultura de los países miembros para reflexionar sobre las relaciones culturales de la UE con terceros países, analizado los lazos con China como primer caso práctico. Y, sobre todo, la puesta en marcha -también en el seno de la Comisión- de una “Acción preparatoria” destinada a identificar los recursos existentes y presentar propuestas que definan una estrategia expresa de cultural exterior. El programa, denominado *La cultura en las relaciones exteriores de la UE* ha sido impulsado a instancias del Parlamento y ofrecerá sus primeras conclusiones a mediados de 2014. De momento, tiene su propia web (<http://cultureinexternalrelations.eu>) y está constituido por las siguientes instituciones culturales: *Institut Français*, *Goethe Institut*, *Danish Cultural Institute*, *European Cultural Foundation*, IfA (*Institut für Auslandsbeziehungen*), *KEA European Affairs* y *BOZAR Center for Fine Arts* (sin presencia, pues, del Cervantes), además de contar con la colaboración de *EUNIC*, del que enseguida hablaremos.

Mencionemos previamente que la aprobación del programa *Europa Creativa 2014* ha dotado de continuidad a la Agenda 2007, haciendo hincapié en el rol de las industrias culturales y audiovisuales. Asimismo, es imprescindible citar el programa *Erasmus*, célebre iniciativa de intercambio académico creada en 1987 tras un quinquenio de experiencias piloto. El éxito del programa -al que inicialmente se opusieron los países que ya disponían de programas intra-europeos del mismo corte, como Francia- lo avala el gran número de personas que han pasado por él, más de 2 millones. La puesta en marcha de *Erasmus Mundus* en 2004 abrió el programa a países extra-comunitarios, fomentando la asociación entre investigadores e instituciones europeas y no europeas. Desde su nacimiento, ha completado dos ciclos de ejecución (2007-2008 y 2009-2013), habiendo concedido en la modalidad de máster casi 14 mil becas (sobre todo a estudiantes procedentes de China, India, Rusia, Brasil y México) y más de 1.000 becas de doctorado (EACEA, 2013). Desde enero de 2013 está integrado en *Erasmus +* que reúne los programas *Leonardo*, *Comenius* y *Grundtvig*, y los de educación superior. Enmarcado en una estrategia a siete años, *Erasmus +* tiene previsto beneficiar a 4 millones de personas para lo cual dispone de un presupuesto de 14.700 millones de euros (2014-2020). Resulta de interés apuntar el papel que este terreno le compete a la Agencia Educativa, Audiovisual y Cultural de Europa (EACEA), organismo responsable de la gestión de determinadas iniciativas de la UE en tales ámbitos. En concreto, se encarga de elaborar las condiciones de disfrute de los programas bajo su administración (*Erasmus +*, *Europa Creativa* y de *Voluntariado*), evaluar y seleccionar las solicitudes, suscribir los acuerdos y dar seguimientos a los proyectos. Operativa desde 2005, la agencia está supervisada por tres DG de la Comisión: Educación y Cultura, Ayuda Humanitaria y Comunicación. En este último ámbito, por cierto, no podemos olvidar el rol que, desde el sector privado, juega *Euronews*: un canal televisivo de noticias con sede en Lyon, que provee servicios de

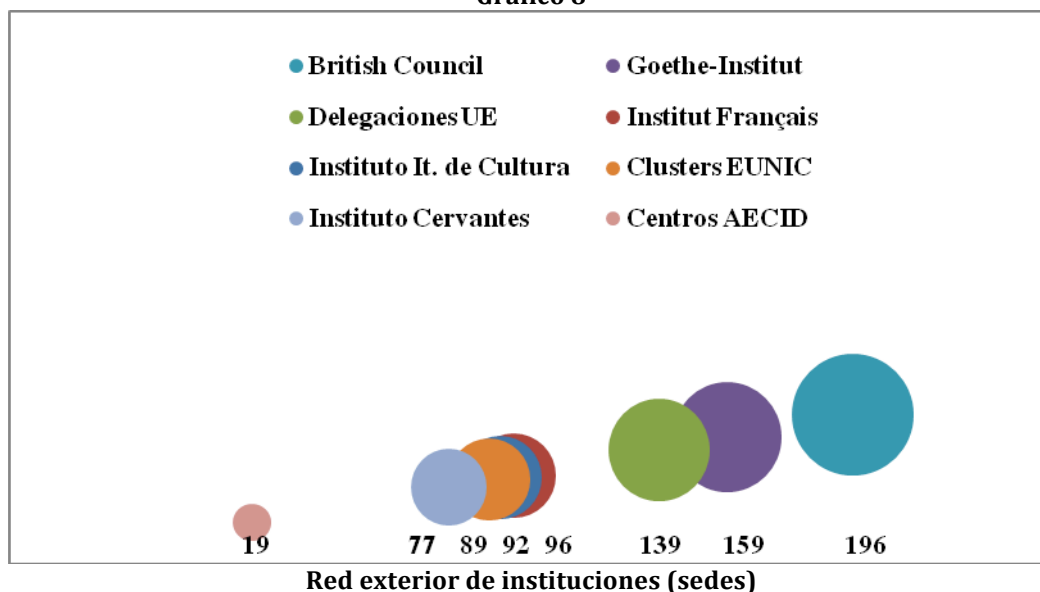
información desde una perspectiva paneuropea. Su nacimiento en 1993 vino motivado por la posición hegemónica que demostró tener la CNN en la cobertura de la Guerra del Golfo: se creó entonces la *Société Opératrice de la Chaîne Européenne Multilingue d'Information Euronews*, un grupo de 10 canales públicos (incluyendo RTVE) a los que se unió entre 1997 y 2003 la británica ITN. En 1999, la cadena pasó a emitir por vía digital y ya en 2008 RTVE abandonó su participación; un año después entró en el accionariado -como cuarto inversionista- la turca TRT. En la actualidad, *Euronews* tiene suscrito un acuerdo con la UE en virtud del cual reserva una cuota de pantalla para información institucional comunitaria y por el que recibe una subvención de la Comisión, que ascendió a un máximo de 6,5 millones de euros en 2012 (Comisión Europea, 2011). En la actualidad *Euronews* llega a 155 países y a más de 170 millones de hogares europeos, además de contar con aplicaciones gratuitas para soportes móviles y un canal propio en *YouTube*.

EUNIC

No obstante, la asociación que más se ajusta al carácter de las instituciones culturales analizadas es *EUNIC* (*European Union National Institutes for Culture*). De hecho, es la red europea de las mismas que ha tomado el relevo de la antigua CICEB (*Consociatio Institutorum Culturalium Europaeorum Inter Belgas*) cuyo carácter no era cooperativo (Noya, 2007: 328). En cambio *EUNIC*, creada en 2006, tiene por misión promover los valores europeos y contribuir a la diversidad dentro y fuera de la UE a través de la colaboración mutua. Cuenta con 32 miembros de 27 países europeos y su objetivo consiste en ensanchar la visibilidad internacional de su cultura, fortalecer el diálogo cultural y promover el intercambio y la cooperación en el campo de las artes, la educación, la ciencia y el desarrollo. En la actualidad tiene abiertos varios proyectos globales: una iniciativa de resolución de conflictos, a través de la cultura y la sociedad civil (junto con IfA); un programa orientado a incorporar la cooperación cultural a la políticas de desarrollo de la UE para el periodo 2014-2020; el proyecto *Language Rich Europe*, en torno a la reflexión sobre las mejores políticas multilingües; la línea de colaboración institucional e individual *Culture/future* de carácter medioambiental; el programa de diálogo *China-EUNIC* que reúne a gestores culturales e intelectuales de ambos continentes; el programa MENA (Oriente Medio y Norte de África) de fortalecimiento democrático, economía y creatividad y, finalmente, el proyecto preparatorio de la UE, ya citado, encaminado a incluir a la cultura en las relaciones exteriores comunitarias. Desde un punto de vista funcional, la red *EUNIC* no pertenece a la estructura institucional de la UE y su administración opera en dos planos: a nivel central se elige anualmente a un presidente y dos vicepresidentes que encabezan la asociación. A su vez, la Asamblea General, compuesta por los directores de los institutos culturales se reúne dos veces al año. La sede central radica en Bruselas y cuenta con un director, personal de comunicación y un coordinador del programa MENA. En paralelo, *EUNIC* funciona a escala descentralizada, mediante *clusters* voluntarios que se agrupan para desarrollar proyectos locales. Hasta la fecha se han constituido 89 *clusters* repartidos por Asia,

Australia, Europa, Oriente Medio y Norte de África, América del Norte, América Latina y África Subsahariana. Apoyados en ocasiones por las delegaciones de la UE, llevan a cabo conferencias, debates, ferias, noches de literatura, etc., y se organizan para recaudar fondos. En 2012 *EUNIC* abrió un fondo para financiar proyectos de los *clusters*, de los que se beneficiaron 12 grupos, con un montante total de 80.147 euros (*EUNIC*, 2013: 12). Estas modestas cifras quizá debieran animar la reflexión, en espera de las conclusiones de la “Acción preparatoria”, sobre la implicación financiera de la UE en la red.

Gráfico 8



8.2. Retos de la acción cultural exterior española

El signo europeísta del presente estudio no es óbice para dedicar su último tramo a las lecciones que la diplomacia cultural española podría extraer de su cotejo con el resto de los casos descritos. Una valoración preliminar no sitúa al sistema español en una situación anómala, ni en términos institucionales ni presupuestarios. El aplazado establecimiento de un organismo cultural central (el Instituto Cervantes) se ha visto compensado por el amplio reconocimiento que ha homologado a la institución con sus pares internacionales. El resto de las instituciones consideradas (AECID, AC/E, Fundación Carolina, OAPEE, TVE Internacional...) perfilan un esquema organizativo similar al que presentan una gran parte de los países europeos. Sin embargo, debido en gran medida a un potencial de crecimiento poco explotado, así como a ciertas deficiencias de estructura y a los efectos que han conllevado los recortes financieros -limitando también el apoyo a la internacionalización de las industrias creativas- cabe sugerir la exploración de las siguientes posibilidades.

1. En primer lugar, parece necesario reactivar la dinámica de trabajo diseñada en el Plan Nacional de Acción Cultural Exterior, en aras de definir conjuntamente estrategias y líneas de actuación anuales que doten de recorrido y congruencia a este ámbito de actividad. La existencia del Consejo de Marca España (oportuno dada nuestra posición en los índices correspondientes), en el que se integran la mayoría de las instituciones citadas, no tendría por qué obstaculizar dicho impulso, en virtud de la magnitud de las cuestiones a resolver: expansión de la red exterior, armonización de las prioridades, internacionalización de las universidades, etc.

Cuadro 1
2012-13 TOP 25
COUNTRY BRANDS

1. Switzerland	11. United Kingdom
2. Canada	12. Denmark
3. Japan	13. France
4. Sweden	14. Singapore
5. New Zealand	15. Italy
6. Australia	16. Maldives
7. Germany	17. Austria
8. United States	18. Netherlands
9. Finland	19. Spain
10. Norway	20. Mauritius

Fuente: 8th, Annual Country Brand Index (Future Brand)

2. En segundo lugar, resulta preciso trazar una delimitación nítida entre las competencias que ha de asumir el IC y las que deben recaer sobre la AECID. Posiblemente, la ubicación de la DG de Relaciones Culturales y Científicas en el interior de esta agencia no contribuya a esclarecer una repartición competencial más precisa, que distinga entre aquellas iniciativas que tienen un enfoque al desarrollo (y computan como AOD) de las que no. Un mayor esfuerzo de clarificación podría además resultar útil a efectos de reimpulsar la *Estrategia de Cultura y Desarrollo*. A este respecto, y en consonancia con el afianzamiento de las economías latinoamericanas, convendría reconsiderar la política de no disponer de sedes del Cervantes en los países de habla hispana, contraria por ejemplo a la del Instituto Camões, sin perjuicio del mantenimiento en las mismas de líneas de trabajo en cooperación. Se trata de una sugerencia que encaja con los recientes movimientos de aproximación del IC al Centro de Estudios Mexicanos y al Instituto Caro y Cuervo de Colombia. En razón de la experiencia acometida en los años noventa, la acomodación de los centros culturales a la estructura del IC no tendría por qué suponer un proceso orgánicamente traumático.

3. El hincapié puesto hacia Latinoamérica podría, en tercer lugar, ir acompañado por la construcción de una agenda de diplomacia cultural iberoamericana, definida conjuntamente en el marco de la SEGIB. A resultados de la XXII Cumbre de Cádiz

(2012) se hizo público un documento que plasmaba los avances realizados desde el lanzamiento de la Carta Cultural Iberoamericana de 2006 y que ha encontrado continuidad en la última Cumbre de Panamá. Dicho texto se hacía eco de las nuevas tendencias en la materia, que desbordan el terreno de la difusión y el patrimonio cultural y asimilan componentes pluri-sectoriales (economía, turismo, desarrollo o ciencia). Simultáneamente, subrayaba la singularidad de la voz iberoamericana, ante todo en clave de interculturalidad, sin dejar de admitir los esfuerzos a afrontar en aras de coordinar la labor de las cancillerías con la de otros ministerios, previa instauración de políticas nacionales de cultura. En este sentido, el diseño de una agenda común debería acompasarse con la ampliación del horizonte estratégico, abriendo paso a iniciativas locales y civiles y a un apuntalamiento institucional, técnico y financiero en aquellos países con menores recursos (SEGIB, 2012). De este modo, la cooperación iberoamericana podría presentarse como el rasgo distintivo de la diplomacia cultural de la región, cuyo porvenir inmediato se juega en el tablero del conocimiento y la ciencia (aspectos en los que España continúa siendo crucial).

4. Sin salirnos del contexto internacional, cabe recomendar, en cuarto lugar, una mayor presencia española en las iniciativas comunitarias, empezando por la adhesión del Cervantes a la “Acción preparatoria” que, amparada por la Comisión Europea, están preparando instituciones homólogas en el ámbito de las relaciones culturales exteriores. El nombramiento en 2013 del Secretario General del IC como vicepresidente de *EUNIC*, su incorporación a la Junta Directiva, además de la próxima presidencia española de la red⁴⁰ revela un mayor peso de la institución en Europa. Siendo esto cierto, el Gobierno no debería perder aquellas oportunidades encaminadas a incrementar la presencia de funcionarios españoles en el SEAE, singularmente en su unidad de comunicación estratégica y en la DG de Educación y Cultura.

5. Toda política de internacionalización fomentada por las administraciones públicas ha de ir, en cualquier caso, unida a una colaboración mutua con el sector privado. Nuestra quinta proposición abundaría en la doble idea de incentivar la inversión privada en determinadas iniciativas impulsadas por las instituciones culturales (programas de intercambio, exposiciones artísticas), al tiempo que los poderes públicos generan un marco regulatorio que estimule tal inversión (vía desgravaciones al mecenazgo) y la proyección exterior de las industrias creativas del país: apoyando por ejemplo proyectos de coproducción audiovisual o la creación de plataformas digitales de gestión y comercialización cultural.

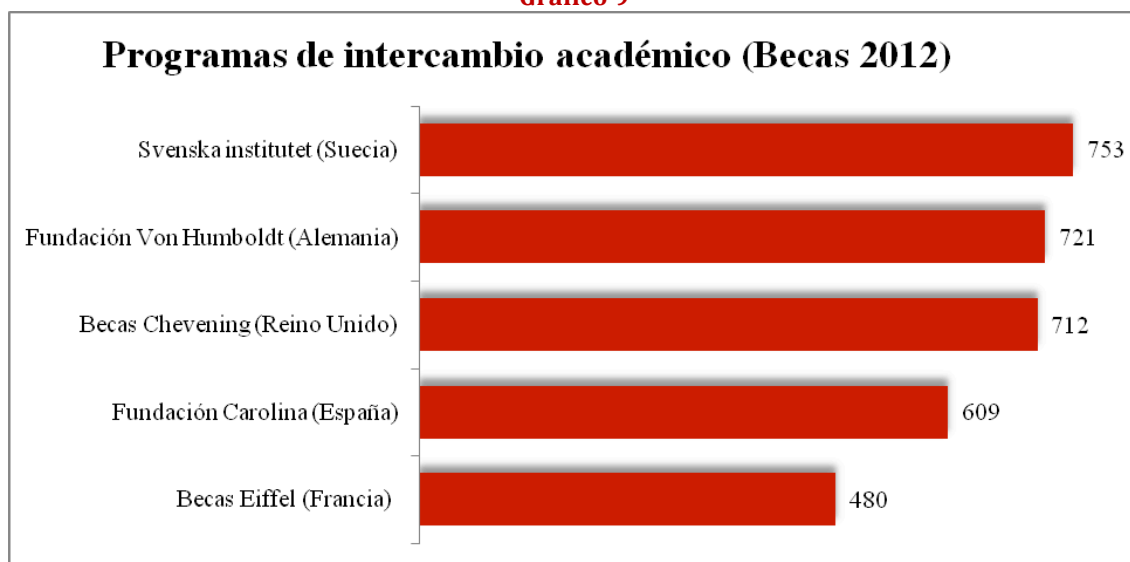
6. El establecimiento de una acción cultural exterior de fuste debe ir unida a un plan de comunicación coherente (no una campaña) que evalúe y replantee el papel y alcance de TVE Internacional y *Radio Exterior*. Los obstáculos presupuestarios podrían corregirse delineando una estrategia digital abierta y bien coordinada que -como verdadero canal “desintermediado”- identifique convenientemente

⁴⁰ <http://www.youtube.com/watch?v=zbYjYBsbgWQ>

públicos, voces, contenidos y objetivos (informados por las metas de la acción exterior) (Manfredi, 2014).

7. Finalmente, debido a su endeblez comparativa, al elevado margen de mejora y a los altos réditos culturales, simbólicos e incluso económicos que implicaría, resulta especialmente recomendable madurar el sistema de movilidad académica español, redoblando la capacidad de atracción de estudiantes internacionales. Pese a que el país es el primero a escala europea en número de estudiantes *Erasmus* (recibidos y enviados), sus cifras absolutas están lejos de aproximarse a las que presentan Reino Unido, Alemania o Francia. El nexo de cooperación que España mantiene con Latinoamérica -incluyendo su comunidad idiomática- ligado a la homologación europea (EEES), abren una ventana de oportunidad para convertir al país en un centro de educación internacional que asimismo sirva para ampliar la visibilidad exterior de nuestra universidad. Varios expertos han venido llamando la atención sobre este punto, proponiendo ideas de captación de talento -como la supresión de visados- que favorezcan la llegada de más estudiantes (Santiso, 2013). La cuestión merecería una reflexión más profunda que cotejase nuestra experiencia con las tendencias hacia las que apunta Europa, en donde las medidas de atracción incorporan el enganche del estudiante al mercado de trabajo (Charles y Jolly, 2013)⁴¹. Y que formulase objetivos precisos de internacionalización llamados a incorporar un mayor número de docentes extranjeros o construir rankings e índices de impacto científicos, tanto en Europa como en América Latina, alternativos a los hegemónicos (no incompatibles).

Gráfico 9



⁴¹ Esta visión (alentada con matices desde hace tiempo en Alemania, por motivos demográficos) no es contraria a la preocupación tradicional por evitar la “fuga de cerebros”, dado que una primera experiencia laboral del alumno en el país receptor redondea su *expertise* ante su retorno y posibilita el fortalecimiento de relaciones profesionales y económicas internacionales.

Fuente: Páginas web oficiales (el dato de la Fundación Carolina procede de nota de prensa⁴²)

El llamado proceso de “desoccidentalización” del mundo sitúa a Europa y a España en un estado de susceptible pérdida de influencia internacional. Sin duda, la determinación de los factores económicos, demográficos y de defensa seguirá siendo decisiva en la reconfiguración del orden global todavía en marcha: un escenario que se anuncia multipolar con un ascenso, aun desigual, de las naciones asiáticas y del hemisferio sur (Olivié, 2014). No obstante, en esta dinámica de reequilibrio -vinculada a una realidad crecientemente interdependiente e interconectada- los aspectos culturales, comunicativos y científicos cobran cada vez más peso (como los propios emergentes saben) en virtud de su repercusión entre las opiniones públicas así como en términos de construcción de confianza, indispensable en la esfera comercial. Por su bagaje patrimonial y su éxito integrador, basado en un modelo de convivencia pacífico y democrático, la UE puntúa como región líder en fortaleza blanda. En su seno, España destaca como potencia cultural -adquirida en gran parte gracias a su naturaleza latinoamericana- con un amplio margen de explotación de sus ventajas comparativas. Sin embargo, los efectos de la crisis del euro han relegado a un segundo plano la inversión pública en los activos culturales del país y el despliegue de una estrategia exterior en el ámbito europeo. Frente a esta situación, y a riesgo de perder ascendencia en los organismos internacionales y el tablero diplomático, se hace preciso que las instituciones nacionales y comunitarias apuesten por renovar la dimensión exterior de los factores blandos, respaldando directa o indirectamente aquellas iniciativas que contribuyan a internacionalizarlos. En tal impulso -según hemos procurado reflejar en el estudio- resulta crucial el rol desempeñado por las instituciones públicas culturales, cuya estabilidad e independencia no debería, en consecuencia, dejar de ser atendida ni financiera ni políticamente.

⁴² El gráfico resulta indicativo por lo que concierne a las becas concedidas por tales instituciones. El volumen de programas alternativos que se detectan en los casos de Francia, Reino Unido (CSC) y Alemania (becas DAAD) ilustraría rotundamente la desventaja española.

Bibliografía

ALONSO, J. A. (2009): "Cultura y desarrollo: bases de un encuentro obligado" *Revista de Occidente* nº 335, Madrid.

AUER, C. y SRUGIES, A. (2013): *Public Diplomacy in Germany*, USC Center on Public Diplomacy.

AUSWARTIGES AMT (2011): *Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik 2011/2012 (Informe del Gobierno Federal sobre la política cultural y educativa exterior 2011/2012)*.

AXELROD, R. y KEOHANE, R. (1985): "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, 38.

BECKER, J. y HEBENSTREIT, S. (2010): *Líneas principales de la política cultural y educativa exterior de la República Federal de Alemania*, Fundación Alternativas.

BESSON, J. y BEAUMONT, R. (2012): *Avis sur le projet de loi de finances pour 2013: Action extérieure de l'État: Diplomatie culturelle et d'influence*.

BIRAMBAUX, I. (2011): "El Institut Français se renueva: una reforma al servicio del soft power", *ARI* 92, Instituto Elcano.

BODO, C. y BODO S. (2013): *Country Profile: Italy*, Council of Europe/ERICarts: "Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe".

BRITISH COUNCIL (2013): *Influence and attraction: Culture and the race for soft power in the 21st century*.

CHARLES, N. y JOLLY, C. (2013): *Étudiants étrangers et marché du travail. Une comparaison Allemagne, France, Royaume-Uni*, République Française.

COMISIÓN EUROPEA (2011): *Annual work programme on grants and contracts for 2012*.

CUMMINGS, M. C. (2003): *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*, Center for Arts and Culture, Washington DC.

DAAD (2012): *Jahresberich 2012 (Informe Anual)*.

DE LA RIVA, I. (2012): "En defensa de una diplomacia cultural para España", *Política Exterior* 147 (mayo-junio).

DE MORA-FIGUEROA, S. (2012): "Una reflexión sobre la acción cultural exterior de España, 1998": *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*, Escuela Diplomática.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L. (1994): "El factor cultural en las relaciones internacionales: una aproximación a su análisis histórico", *Hispania*, LVI/1, nº 186.

--, (2012): "La acción cultural exterior de España: trayectoria reciente y retos pendientes", en *El discreto encanto de la cultura. Nuevas estrategias para la proyección*, E. Marco y J. Otero (eds.), Ariel, Barcelona.

DIPARTAMENTO CULTURA, SERVIZIO STUDI (2012): *Contributi del Ministero per i beni e le attività culturali ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismo*

DUKE, S. (2013): "THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE AND PUBLIC DIPLOMACY", DISCUSSION PAPERS IN DIPLOMACY Nº 127, NETHERLANDS INSTITUTE 'CLINGENDAEL'.

DUVERNOIS, L. (2013): *Avis sur le projet de loi de finances pour 2013: Action extérieure de l'état*.

EACEA (2013): *Erasmus Mundus Statistics*.

EUNIC (2013): *Biennial Report, 2012-2013*.

FCO (2013): *British Council Triennial Review: Public Consultation*.

FUNDACIÓN CAROLINA (2011): *La Fundación Carolina en cifras, 2004-2011*.

GOETHE INSTITUT (2012): *Jahrbuch 2012 (Anuario)*.

HAIGH, A. (1974): *Cultural diplomacy in Europe*, Consejo de Europa, Estrasburgo.

HAIZE, D. (2012): *L'action culturelle et de coopération de la France à l'étranger: un réseau, des hommes*, Harmattan, París.

HERRERA DE MUELA, I. (2007): "La contribución del Instituto Cervantes a la promoción exterior de la cultura española e hispanoamericana: ¿Actor o agente?", *Anuario Instituto Cervantes*.

HOUSE OF LORDS, *Evidence Session nº 1 (10 de junio de 2013)*.

ICD (2011a): *Cultural diplomacy Outlook Report*.

ICD (2011b): *Country Profiles: Sweden*.

INSTITUTO CAMÕES (2013): *Síntese de Atividades, 2012*.

INSTITUTO CERVANTES (2013): *Memoria 2012-2013*.

KRISTEVA, J. (2009): *Le message culturel de la France et la vocation interculturelle de la francophonie*, Conseil économique, social et environnemental.

LEPAGE, C. (2013): *Avis sur le projet de loi de finances pour 2014: Médias, livre et industries culturelles: audiovisuel extérieur*.

MARCO, E. (2008): “Una mirada al sistema británico de relaciones culturales internacionales: acción cultural exterior y diplomacia pública”, *ARI 34*, Instituto Elcano.

MARCO, E. y OTERO, J. (2010): “La transformación de la diplomacia cultural española”, *Política Exterior* nº 134 (marzo-abril).

MAEC-AECID (2007): *Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española*.

MAEC-AECID (2008): *Memoria de Actividades de la DGRCC*.

MAEC-AECID (2013): *Memoria de Actividad 2012*.

MANFREDI, J. L. (2014): “El desafío de la diplomacia digital”, *ARI 15/2014*, Instituto Elcano.

MIÈGE, B. (2010): *Les stratégies françaises de coopération internationale dans le domaine de la culture et de la communication*, Fundación Alternativas.

NOYA, J. (2002): “La imagen exterior como política de Estado”, *ARI 64*, Real Instituto Elcano.

NOYA, J. (2007): *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Ariel, Barcelona.

NOYA, J. (2012): *La imagen de España en el mundo*, Tecnos, Madrid.

NYE, J. (2004): *Soft Power*, Public Affairs, Nueva York.

OLIVIÉ, I. (2014): “¿El auge del resto? Apuntes sobre la presencia global de América Latina, Asia y el Magreb y Oriente Medio”, *ARI 3/2014*, Instituto Elcano.

SANTISO, J. (2013): “(Des)marca España”, *El País*.

SEGIB (2012): *La diplomacia cultural en Iberoamérica. Los trazos de una agenda*.

SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.

SI (2012): *Årsredovisning*, Informe anual 2012.

THE DITCHLEY FOUNDATION (2012): *Cultural Diplomacy: Does it Work?*

TORCUTTI, E. (2005): *Diplomazia culturale e politica culturale*, Tesi di Laurea, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad degli Studi di Trieste.

VÁZQUEZ BARRADO, A. (2012). *Aproximación a la política cultural exterior de España*, Portal Iberoamericano de Gestión Cultural.

WALLER, M. J. (2009): *Strategic Influence: Public Diplomacy, Counterpropaganda, and Political Warfare*, Institute of World Politics Press, Washington DC.

WÄTTSBERG, O. (2009): "The Symbiosis of Sweden & IKEA", *Public Diplomacy Magazine*, USC.