

La cooperación cultural para el futuro digital

Recuperar la diversidad como eje central
en tiempos de crisis

M^a Trinidad García Leiva

Documento de Trabajo 13/2013

M^a Trinidad García Leiva

Doctora por la Universidad Complutense de Madrid y profesora en la Universidad Carlos III de Madrid, donde forma parte del grupo de investigación TECMERIN y participa del proyecto nacional de I+D Diversidad cultural y audiovisual: buenas prácticas e indicadores (ref. CSO2011-26241). Ha participado de las obras colectivas: Informe sobre la cultura española y su proyección global (2011) y Estado y Prospectiva de la Cooperación Española con Iberoamérica en Cultura-Comunicación, 1997-2007 (2009).

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

© Trinidad García Leiva

ISBN 978-84-15860-14-3

Depósito Legal M-36247-2013

Con el apoyo de:



Índice

Abstract	4
Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1. Evolución de la cooperación cultural española en el contexto internacional	8
1.1. La agenda internacional de desarrollo: los Objetivos del Milenio y la estrategia post-2015	8
1.2. La cooperación española entre 2004 y 2011: dos ciclos políticos y económicos diferenciados	10
2. Situación actual de la cooperación española	12
2.1. El IV Plan Director (2013-16)	12
2.2. La arquitectura de la cooperación	15
2.3. El descenso de la AOD	17
3. Impacto en la cooperación cultural	20
3.1. La visión de los agentes	20
3.2. Principales tendencias	21
4. La cooperación cultural para el futuro digital	24
4.1. Criterios de base	24
4.2. Ámbitos de actuación y agentes prioritarios	26
4.3. Acciones y herramientas	27
4.4. El rol de España	28
5. Conclusiones: ¿Qué futuro para la cooperación cultural? Recuperar la diversidad como eje central	29
Bibliografía	31
Anexo: trabajo de campo	33

Abstract

Este trabajo analiza el estado de situación de la cooperación española, en el contexto de la evolución de la agenda internacional de desarrollo, para preguntarse por su impacto e implicaciones futuras en el ámbito de la cultura. Se trata de detectar los desafíos que tiene la cooperación cultural para concretarse en un entorno digital, además de y más allá de la crisis. Dado que se aspira a superar la mirada simplemente nacional, se incluyen las visiones y opiniones de un grupo de expertos y dirigentes oficiales iberoamericanos. Un balance crítico permite afirmar que la cooperación oficial en general, y en materia de cultura en particular, no parecen ser prioridad para el Gobierno. De hecho, se las está sometiendo a una reorientación política y económica, basada en una drástica reducción presupuestaria y una estrategia desdibujada, que ignora el camino transitado. Se concluye que la cooperación cultural debe repensarse para reubicarse en un escenario mayoritariamente digital pero orientándose, al mismo tiempo, hacia el objetivo de la promoción y protección de la diversidad cultural

This paper analyses the current situation of Spanish development cooperation, in the context of the evolution of the international development agenda, to wonder about its impact and future implications in the field of culture. The objective is to detect those challenges that cultural cooperation must face to be implemented in a digital environment, apart from as well as beyond crisis. Since the aim is to exceed a national perspective, this study includes the analyses and opinions of a group of Iberoamerican experts and civil servants. A critical overview allows to affirm that official development cooperation, in general, and in the field of culture, in particular, are not a priority for the Government. In fact, they are being subjected to a new political focus that rests in budget cuts and a blurred strategy, which ignores previous decisions. It is concluded that cultural cooperation must be revamped to be deployed in an increasingly digital environment, being oriented, at the same time, towards the objective of the promotion and protection of cultural diversity.

Resumen ejecutivo

Durante los años 2004 y 2008 la cooperación española asistió a un momento destacable de su historia, marcado por el crecimiento cuantitativo de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la transformación cualitativa de su posicionamiento estratégico y el inicio de una reorganización institucional orientada a su definitiva modernización. Sin embargo, el periodo enmarcado entre los años 2009 y 2011 acabó minando las bases de estos cambios puesto que los mencionados avances no se consolidaron y la crisis financiera que acompañó el cambio de legislatura dejó a la cooperación al desarrollo atrapada entre las políticas económica y exterior.

Así, aunque la contribución de la cultura al desarrollo se incorporó de forma explícita durante la década pasada a la definición de la cooperación oficial, un escueto balance de la acción arroja importantes lagunas como la consideración errática de las industrias culturales y la cuasi ausencia de iniciativas de perfil digital.

El nuevo Gobierno en 2001 profundizó estas tendencias. Partiendo de la descripción del contexto que supone la agenda internacional de desarrollo, marcada por el debate alrededor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, este trabajo analiza el estado de situación de la cooperación española. El mismo está marcado por:

- La profundización de la reducción del presupuesto de la ayuda al desarrollo, que sufre una caída acumulada del 70% desde 2009. Su repercusión sobre la cooperación cultural es directa puesto que la gestión de la misma, efectuada principalmente a través de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, debe sobrevivir a un recorte de la partida destinada a la agencia que pasa de 862,48 millones de euros en 2011 a 266,44 millones de euros en 2013.
- El giro discursivo en la estrategia exterior que, plasmado en los documentos Plan Anual de Cooperación Internacional 2012 y IV Plan Director 2013-16, resta importancia a la cooperación al desarrollo como política de estado, en general, y al aporte de la cultura a la misma, en particular. Bajo lo que se conoce como Marca España, el objetivo de toda acción exterior es mejorar la imagen del país. De esta manera, si la cooperación corre el peligro de ser subordinada a la consecución de otros objetivos, el rol de la cultura, reconocido sólo formalmente, acaba por quedar desdibujado.
- La reconfiguración de la estructura de la cooperación, que por parcial sigue sin atender los problemas de articulación de los ciclos de planificación, ejecución y evaluación. A ello tampoco contribuye la división de competencias al interior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y la presencia cada vez mayor de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y

Competitividad en el reparto de los presupuestos destinados a la ayuda al desarrollo.

Teniendo en consideración este diagnóstico, así como las visiones y opiniones recabadas entre expertos y dirigentes oficiales iberoamericanos, se señalan los desafíos que tiene la cooperación cultural para concretarse en un entorno digital, además de y más allá de la crisis. Tales desafíos se presentan clasificados en relación con:

- Los criterios que deberían guiar la cooperación cultural para el futuro digital.
- Los ámbitos de actuación y agentes prioritarios a los que se debería atender.
- Los tipos de acciones y herramientas que podrían ser más beneficiosos en un escenario digital.
- Y el rol que podría tener la acción oficial española respecto de todo lo anterior.

Para concluir, se presentan cuatro reflexiones sobre la cooperación cultural digital. Ello se efectúa en clave de diversidad ya que se parte de la idea de que pensar este tipo de intercambios es un ejercicio inaplazable, cuya legitimidad y necesidad deben vincularse a la existencia de iniciativas como la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, aprobada en el seno de la UNESCO en 2005.

- La acción debe articular tanto la cultura clásica y las industrias culturales, como el resto de expresiones que circulan por fuera de estos circuitos, incorporando urgentemente sus manifestaciones digitales, multimedia y en línea. Los usuarios y creadores deben colocarse en el centro de las decisiones, asegurando su encuentro a través del acceso digital, gratuito, abierto y colectivo a la cultura.
- Tanto desde un punto de vista institucional como de formación y profesionalización de la gestión, es necesario alcanzar el equilibrio entre promoción, proyección y cooperación, entendida ésta no sólo como co-producción sino también como co-distribución y co-promoción cultural.
- Debe asegurarse la sostenibilidad a medio y largo plazo, para lo cual hay que explorar alternativas de financiación que pueden ir desde el *crowdfunding* al apoyo indirecto a través de cooperativas y asociaciones culturales que promuevan la descentralización y la autogestión.
- Finalmente, en un escenario inmaterial y transnacional como lo es el de la cultura digital, la cooperación debe encontrar la forma de desplegarse y declinarse de modo coherente en los ámbitos internacional, nacional y local.

Introducción

Los presupuestos generales para 2012 y 2013, así como el nuevo marco de planificación de la cooperación, sentaron las bases políticas y económicas de la acción exterior española. El camino transitado permite vislumbrar el recorrido a seguir a medio plazo el cual está marcado por: una reducción presupuestaria que afecta directamente a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en general, y a la cooperación cultural, en particular; una reconfiguración institucional parcial, que continua sin atender los problemas estructurales de la cooperación española en la materia; y un giro discursivo y estratégico que corre el riesgo de convertir a la política de cooperación no sólo en mero apéndice de la acción exterior sino que, de manera más preocupante, tiende a presentarla como uno más de los activos con los que cuenta España para relanzar y promocionar su imagen-país.

Este trabajo tiene por objeto analizar el estado de situación de la cooperación española, en el contexto de la evolución de la agenda internacional de desarrollo, para preguntarse por su impacto e implicaciones futuras en el ámbito de la cultura. Se trata de detectar los desafíos que tiene la cooperación cultural para concretarse en un entorno digital, además de y más allá de la crisis, aunque superando la mirada simplemente nacional. De ahí que se incluyan las visiones y opiniones de un grupo de expertos y dirigentes oficiales iberoamericanos obtenidas mediante la realización de un trabajo de campo basado en entrevistas¹.

Pensar la cooperación cultural digital es un ejercicio inaplazable, cuya legitimidad y necesidad deben vincularse a la existencia de iniciativas como la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (UNESCO, 2005). Este instrumento jurídico, que reivindica que la diversidad cultural es un valor fundamental a preservar, no sólo es un aval a nivel internacional para la cooperación cultural. Su ratificación por parte de España en 2006 le otorga a la acción oficial española un marco jurídico excepcional puesto que entre sus principios rectores se encuentra el de solidaridad y cooperación internacionales. Este principio proclama que debe permitirse a todos los países, en especial a aquellos en desarrollo, crear y reforzar sus medios de expresión cultural – industrias culturales incluidas – en el plano local, nacional e internacional.

¹ Las mismas fueron realizadas entre febrero y junio de 2013 a la relación de participantes que figuran al final de este texto. La autora agradece su colaboración desinteresada, así como las sugerencias y ayuda recibidas de Enrique Bustamante (UCM), Fernando Rueda (OCC-Fundación Alternativas), Fernando Vicario (Consultores Culturales) y Mónica García (OEI) para efectuar dicha labor.

1. Evolución de la cooperación cultural española en el contexto internacional

1.1. La agenda internacional de desarrollo: los Objetivos del Milenio y la estrategia post-2015

Según los últimos datos disponibles, el volumen de la AOD desembolsada por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), alcanzaron en 2011 los 133.526 millones de dólares. Esta cifra, que representa el 0,31% de la Renta Nacional Bruta (RNB) del conjunto de los países del CAD, pone de manifiesto que la AOD cayó por primera vez en más de una década en términos relativos y que la meta del 0,7% de la RNB, fijada por la comunidad internacional en conexión con los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015, se encuentra todavía muy lejos.

Lo significativo, en cualquier caso, es que dicha meta del 0,7% ha desaparecido del discurso de la mayoría de los donantes en paralelo al debilitamiento de sus esfuerzos en relación con la AOD (Martín Carretero, 2012). Se avecinan cambios en la agenda internacional de desarrollo y, tal vez también, en la estructura de la arquitectura del sistema internacional de ayuda. Así lo ponen de manifiesto: los sucesivos Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrados en el marco de la OCDE, el último de los cuales ha cristalizado en Busan en 2011 en la denominada Alianza para la Cooperación Eficaz al Desarrollo; los planteamientos del G-20 sobre el desarrollo global, condensados en el llamado Consenso de Seúl sobre Desarrollo para un Crecimiento Compartido; y la reforma de la política de desarrollo de la Unión Europea, plasmada en su Agenda para el Cambio².

Aunque los rasgos estructurales del sistema internacional de ayuda sigan condicionados por su discrecionalidad y voluntariedad, entre las nuevas tendencias y prioridades que marcarán la agenda post-2015 deben señalarse (Martín Carretero, 2012: 35; Martínez y Martínez, 2012: 1-2; Sanahuja, 2011 y 2012):

- El cambio del foco en el discurso de los donantes, que ha pasado de la identificación de los esfuerzos y acciones a realizar a la mejora en la eficacia de ayuda y su orientación a resultados. Se trata de dar respuesta a los problemas derivados de la

² Ver www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf, www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.pdf y http://ec.europa.eu/europeaid/news/agenda_for_change_en.htm

proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda que generan costes de transacción crecientes. Para los más críticos, se está operando un intento de reconfiguración de la noción de desarrollo en términos economicistas. En el nuevo enfoque emergen como criterios dominantes:

- *Value for money*: resultados tangibles y a corto plazo para los recursos invertidos, los cuales deben ser utilizados de modo más eficiente.
- Diferenciación y concentración: reorganización de la ayuda a partir de partenariados diferenciados, acordes con el nivel de desarrollo del país socio, para concentrar los esfuerzos en menos prioridades y países (más para la pobreza extrema y los “estados frágiles”; menos para los países de renta media).
- La pretensión de fundar una alianza más amplia, que incluya tanto a actores estatales extra-CAD como a agentes no estatales, en un marco de proliferación de donantes:
 - La primera referencia es a los llamados donantes emergentes: el creciente protagonismo de los países conocidos como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) ha redundado en el aumento y reconocimiento de la importancia de la cooperación sur-sur y la cooperación triangular.
 - La segunda alusión señala la inclusión del sector privado como agente de desarrollo y la modernización de las prácticas filantrópicas que ello trae aparejado vía responsabilidad social empresarial.
- El impulso a nuevas fuentes y fórmulas de financiación, entre las cuales se observan:
 - La creciente privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo, con la AOD relegada a una posición cada vez más secundaria a partir del ascenso de flujos privados – como la inversión extranjera directa – o la recepción de remesas.
 - El interés por una mayor movilización de recursos domésticos por parte de los países en desarrollo.

En este escenario en transformación, los debates alrededor de la cultura y el desarrollo son imprescindibles puesto que “el no reconocimiento explícito de la dimensión cultural del desarrollo hace que sea un crecimiento material el que privilegia las formas físicas y financieras de capital en detrimento del capital social y cultural” (Mejía, 2011: 80). Sin embargo, la cultura no se menciona explícitamente en los ODM adoptados en 2000, a pesar de que su relación sea evidente – por ser una de sus dimensiones transversales – y de que la cultura haya sido ampliamente reconocida como un elemento clave a tener en

cuenta para alcanzarlos³. En tal dirección, precisamente, varios países europeos, entre los que se encuentra España, formularon estrategias y llevaron a la práctica proyectos y acciones significativas. El mayor reto para el enfoque de cultura y desarrollo reside hoy, por tanto, en poner estos aportes en evidencia.

La cooperación española en general y en cultura en particular no ha sido ajena a estos debates y transformaciones. Antes de analizar cómo los mismos se manifiestan en la actualidad es importante detenerse someramente en los rasgos que han caracterizado a la cooperación española de los últimos años.

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

Siguiendo a Martínez y Martínez (2011 y 2012), se puede caracterizar a la cooperación española en dos ciclos políticos y económicos diferentes comprendidos entre los años 2004 y 2008, por un lado, y 2009 y 2011, por otro. Durante el primero de estos periodos la cooperación española vivió uno de los momentos más destacables de su historia, de corte expansivo, asentado en al menos cuatro pilares: crecimiento cuantitativo de la AOD (que casi llegó a triplicarse entre 2003 y 2008), salto cualitativo (plasmado en un renovado discurso estratégico alineado con la agenda internacional de desarrollo), reorganización institucional (orientada a la reforma del sistema de cooperación) y elevado consenso social. Sin embargo, durante el periodo 2009-11 las inversiones en AOD comenzaron a descender, se abrió una brecha entre lo planificado y lo implementado, las reformas institucionales quedaron atrapadas entre intereses corporativos y burocráticos, y el consenso alrededor de la política de cooperación se diluyó. Los mencionados pilares, en definitiva, no se consolidaron, de modo que dos fueron las principales limitaciones de la cooperación evidenciadas ante el cambio de legislatura: su debilidad estructural y la anomia política que condenó a la cooperación al desarrollo a la asfixia entre la política económica y la política exterior.

Este recorrido coincidió, en líneas generales, con la vigencia de los Planes Director II (2005-08) y III (2009-12), y supuso la definitiva y explícita incorporación de la cultura a la cooperación oficial española. Si el II Plan Director otorgó por primera vez consideración de objetivo estratégico al denominado “Aumento de la libertad y capacidades culturales”, señalando como prioridad horizontal el respeto a la diversidad cultural, y la Estrategia de Cultura y Desarrollo plasmó en 2007 la primera estrategia sectorial, el III Plan Director preservó la diversidad cultural como prioridad horizontal y transversal aunque advirtiendo de la necesidad de consolidar el camino transitado.

³ Ver <http://www.unesco.org/new/es/culture/achieving-the-millennium-development-goals/mdgs/>

Sin embargo, a 2009, el balance de la cooperación en materia de cultura no estaba sino lleno de claroscuros y, a 2011, marcado por los peligros de la incertidumbre derivada de los cambios institucionales y el alcance de los recortes presupuestarios en marcha (García Leiva, 2009 y 2011; Albornoz y García Leiva, 2011). Como señala un trabajo anterior, en este punto de inflexión el balance de situación de la cooperación oficial española en materia de cultura arrojaba las siguientes conclusiones fundamentales (García Leiva, 2011: 185-186):

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

Poco ha cambiado desde entonces. Las preguntas en este punto son, por tanto, cómo se manifiestan hoy estos antecedentes nacionales e internacionales en la cooperación oficial española, además de cómo es que ello impacta más específicamente en el estado de situación y futuro de la cooperación en materia de cultura.

2. Situación actual de la cooperación española

El cambio de Gobierno en diciembre de 2011 trajo consigo importantes decisiones en materia de política económica y social que tuvieron su reflejo en una reorganización sustancial de la Administración. Tales decisiones, evidenciadas en recortes presupuestarios y reorganización de ministerios, han afectado al perfil político y económico de la cooperación española. Este apartado da cuenta de los cambios registrados desde entonces en su arquitectura institucional y económica, en conexión con lo que se detecta como una nueva retórica que tiene repercusión directa en la definición de políticas.

2.1. El IV Plan Director (2013-16)

Como se analiza más adelante, los primeros pasos del Gobierno en 2012 supusieron cambios en relación con la arquitectura institucional de la cooperación oficial, así como un descenso significativo en los presupuestos destinados a la misma. La aprobación del PACI 2012 (Plan Anual de Cooperación Internacional 2012; MAEC, 2012a) recién en julio de ese año justificó estas primeras decisiones y avanzó algunas de las claves de lo que serían la nueva retórica y visión estratégica oficial sobre el papel y futuro de la cooperación al desarrollo.

Las mismas, plasmadas en el IV Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2013-16 (MAEC, 2012b), aprobado en el Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2012, descansan sobre las siguientes ideas-fuerza: eficacia, calidad, transparencia y rendición de cuentas mutua. Estos elementos discursivos inspiran los principios sobre los cuales se articula una nueva visión estratégica: la orientación a resultados, la mejora en los sistemas de gestión de información, la concentración geográfica, sectorial y multilateral, y la mejora en la articulación y la promoción de alianzas con pluralidad de actores.

Cabe al respecto un contrapunto entre el plano discursivo y la valoración de sus implicaciones:

- Orientación a resultados y mejora de los sistemas de gestión de información

Dado que se postula que la cooperación española debe mejorar el impacto de su actuación, se afirma que la misma debe gestionarse orientada a la obtención de resultados de desarrollo como uno de los principios fundamentales de la eficacia de la ayuda. Sin embargo, la frase “el enfoque de resultados /.../ significa definir acciones y medidas concretas que abarquen todos los ámbitos de trabajo de sus actores, dedicando

esfuerzos en la mejora de las capacidades para la implementación de este enfoque” (MAEC, 2012b: 34) no clarifica preguntas esenciales – como cómo se medirá la obtención (o no) de tales resultados y qué ocurrirá con lo que no se pueda medir – sino que sólo hace un llamamiento a la mejora en la planificación, su implementación y evaluación.

— Concentración geográfica y sectorial

Con el objeto de disminuir el grado de dispersión y fragmentación de las intervenciones, se aclara que las áreas geográficas en las que se concentrará preferentemente la ayuda serán Latinoamérica, Norte de África y Oriente Próximo y África Subsahariana (con especial atención a la región occidental), mientras que las prioridades sectoriales girarán alrededor de la lucha contra el hambre, el apoyo a servicios sociales básicos (salud, educación, agua y saneamiento) y la gobernabilidad.

La concentración en áreas geográficas supone, por un lado, enfocar la cooperación con aquellos países que se definan como de asociación, con los que se continuarán las relaciones recogidas en los respectivos documentos Marcos de Asociación País; y, por otro lado, supone plantear la retirada de la ayuda de modo progresivo de aquellos países que se definan como de salida. En los próximos cuatro años la cooperación española habrá cerrado o rediseñado 29 Programas País y concentrado su acción en 23 países de asociación (ver tabla 1).

Tabla 1: Concentración geográfica de la cooperación española 2013-16

	<i>Países de asociación</i>	<i>Países de salida/ rediseño</i>
<i>América Latina y Caribe</i>	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela
<i>Norte de África y Oriente Próximo</i>	Mauritania, Marruecos, Población Saharai y Territorios Palestinos	Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Siria y Túnez
<i>África Subsahariana Occidental</i>	Mali, Níger y Senegal	Angola, Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Namibia, RD Congo, Sudan y Sudan del Sur
<i>África Central, Oriental y Austral</i>	Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique	-
<i>Asia</i>	Filipinas	Afganistán, Bangladesh, Camboya, Timor-Este y Vietnam

Fuente: elaboración propia a partir del IV Plan Director

Para algunos esta selección sólo puede justificarse en el interés del Gobierno de que la política de cooperación sea funcional a intereses diplomáticos y geoeconómicos, respondiendo a una antigua matriz que prioriza lazos históricos y comerciales en vez de criterios derivados de la complementariedad o la eficacia (Martínez y Martínez, 2012).

Más allá de que la argumentación a favor de esta concentración geográfica pueda valorarse como más o como menos clara y justificada, lo significativo es que el IV Plan Director hace también un llamamiento a la necesidad de cooperar con los países de renta media. Tal cooperación debería centrarse en teoría en el impulso a la innovación definida como: fortalecimiento de capacidades de los sistemas nacionales de innovación de los países socios, investigación sobre temas relevantes para los mismos e innovación empresarial.

La concentración sectorial de la acción es definida más específicamente por el IV Plan Director alrededor de ocho orientaciones generales y sus líneas de acción (MAEC, 2012b: 17-33). Entre dichas orientaciones generales se encuentra, por ejemplo, la denominada “Mejora de provisión de bienes públicos globales y regionales”, una de cuyas líneas de acción se titula “La diversidad de las expresiones culturales”. En este punto se reconoce y recoge el bagaje condensado en la Estrategia de Cultura y Desarrollo y la labor realizada especialmente por los Centros Culturales en el exterior, con el objeto de explicitar que la cooperación española debe promover el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural, la libertad de expresión y creación y la participación efectiva de todas las personas en la vida cultural. Sin embargo, los criterios seguidos para la elección de las orientaciones generales no acaban de ser realmente claros (existe cierto grado de vaguedad e incluso solapamiento); y parecería incluso que se agrupan casi todos los sectores en los que la cooperación española ha venido trabajando estos últimos años (Olivié, 2012).

— Mayor selectividad en el ámbito multilateral

Se plantea una mayor selectividad, guiada por los principios de la concentración, la eficacia, la participación y la responsabilidad mutua, para concentrar los esfuerzos en los foros internacionales más pertinentes. La cooperación multilateral seguirá en pie en aquellos casos en los que se hubieran suscrito Acuerdos de Asociación Estratégica y con aquellos organismos cuyo mandato sea coincidente con las prioridades establecidas. Se reconoce que España debe mejorar en sus responsabilidades como donante y su participación en los foros multilaterales. Pero no queda claro en qué medida y proporción se apoyará la cooperación multilateral en relación con la bilateral.

— Mejora en la articulación y en la promoción de alianzas con pluralidad de actores

Aunque se destaca que la variedad y diversidad de actores intervinientes en la arquitectura de la cooperación española es una de sus virtudes, se hace hincapié tanto en la mejora de su complementariedad y coordinación, como en la necesidad de establecer nuevas alianzas con los distintos tipos de agentes de desarrollo. En lo que respecta a lo primero, se incide en mejorar el diálogo con la cooperación oficial descentralizada, mientras que en lo relativo al fomento de nuevas alianzas con actores no estatales se subraya la necesidad de fomentar las relaciones con el sector privado empresarial, mejorando en paralelo los vínculos existentes con las ONGD españolas y las universidades. Más específicamente, el IV Plan Director destaca que es necesario

reforzar la colaboración con actores “no tradicionales” como los donantes emergentes (y sus iniciativas de cooperación sur-sur), las fundaciones privadas y el sector empresarial (al que se propone incorporar como aliado en la promoción del desarrollo humano).

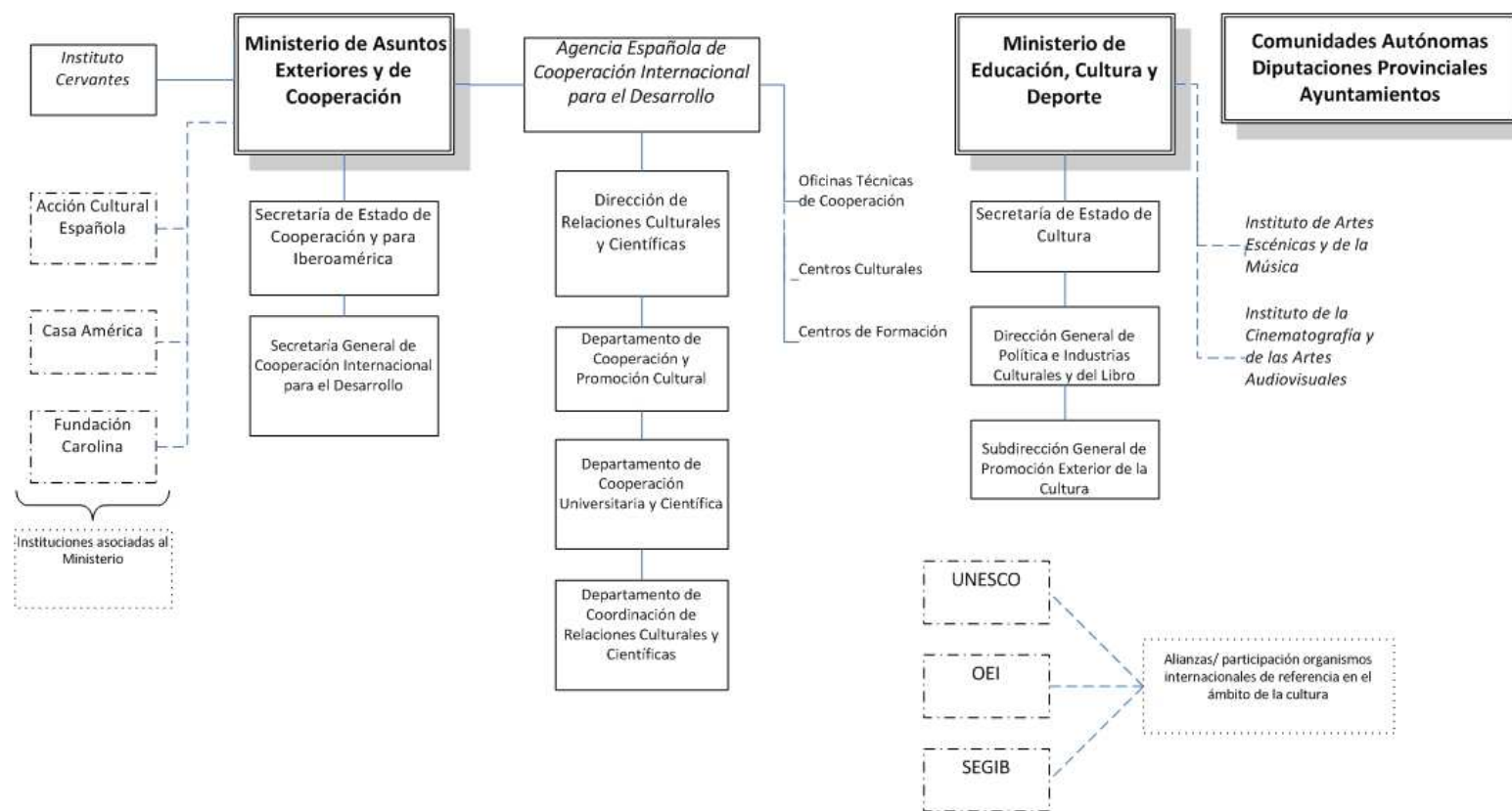
La Plataforma 2015 y más (2012) recuerda, sin embargo, que el llamado sector empresarial comprende un amplio abanico de entidades que van desde grandes corporaciones transnacionales hasta empresas sociales, por lo que es fundamental distinguir la participación de y el apoyo a sectores como las micro, pequeñas y medianas empresas – sobre todo pertenecientes a la economía social de los países socios, cuya acción puede tener efectos positivos – de las alianzas con grandes corporaciones o instituciones ligadas a estas, quienes desarrollan en paralelo estrategias de expansión comercial.

2.2. La arquitectura de la cooperación

En la nueva arquitectura institucional de la cooperación oficial española, los asuntos de las relaciones iberoamericanas y la cooperación se reunieron en un mismo departamento – la Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica (SECIPI) – y se creó la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) que pasó a asumir las competencias de la antigua Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo pero con rango de Subsecretaría. La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) está adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) a través de la SECIPI, que preside su Consejo Rector, y, en su seno, la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas (DRCyC) gestiona las políticas de cooperación cultural para el desarrollo.

Si la SECIPI es el órgano directamente responsable de la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo, y la SGCID asiste a la SECIPI en su cometido, ya que sus mayores competencias radican en la planificación y evaluación de la ayuda, la AECID es el órgano ejecutor de dicha política. Asimismo, otros ministerios participan en mayor o menor medida de la AOD, siendo especialmente significativa la acción del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Economía y Competitividad; aunque es la Secretaría de Estado de Cultura, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), a través de la Subdirección General de Promoción Exterior de la Cultura, quien se ocupa de la promoción exterior de la cultura española en estrecha relación con las actividades de cooperación en esta materia (ver al respecto, por ejemplo, el Plan Estratégico General 2012-15 de la Secretaria de Estado de Cultura del MECD; Secretaria de Estado de Cultura, 2012).

Gráfico 1: Estructura principal de la cooperación oficial española en cultura (2013)



Fuente: elaboración propia.

A este esquema hay que añadir una serie de organismos asociados con funciones diversas, así como la dimensión descentralizada de la cooperación oficial al desarrollo. El resto de la configuración de la estructura fundamental de la cooperación en cultura aparece reflejada en el gráfico 1.

Según Martínez y Martínez (2011: 100), este nuevo organigrama no sugiere ningún avance en la integración y mejor coordinación del sistema, sino que la división de competencias entre la SECI, la SECIPI y la AECID no garantiza la necesaria articulación institucional por lo que los problemas ya existentes para integrar los ciclos de planificación y evaluación con la ejecución no se resolverán; y aunque el alcance de la reforma no ha sido de momento el anunciado (eliminando o fusionando instituciones y organismos adscritos y fundaciones públicas y mixtas), serán los recortes presupuestarios los que acaben marcando el paso.

2.3. El descenso de la AOD

Junto con estos cambios en la arquitectura institucional de la cooperación española, las primeras decisiones del Gobierno supusieron un descenso significativo en los presupuestos destinados a la cooperación al desarrollo. La primera propuesta de recortes importante se plasmó ya en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de marzo de 2012, y afectó, con su aprobación definitiva en junio de dicho año, los presupuestos de la AOD. Según Martínez y Martínez (2012), este descenso, profundizado con los presupuestos de 2013 que se aprobaron a finales de diciembre de 2012, sitúa a la AOD española en niveles similares a los del año 2004, en términos absolutos, y a los del año 1992, en términos relativos.

La expresión en números de esta realidad supone que la evolución de la AOD total neta, en crecimiento constante desde 2005 (se duplicó entre 2004 y 2007, de 1.960 a 4.200 millones de euros), experimentó un brusco freno a partir de 2009. Si la previsión presupuestaria para 2010 la situaba en los 5.264,61 millones de euros y la de 2011 en 4.233,71 millones de euros, las previsiones de 2012 y 2013 (2.335,98 y 2.048,9 millones de euros, respectivamente) hablan de una reducción de más del 50% en tres años. La realidad ha sido aún más dura que las proyecciones: si la AOD neta finalmente se situó en 2010 en 4.491,84 millones de euros y la de 2011 lo hizo en 3.007,73, a falta de los datos de ejecución del PACI 2012, pero partiendo de los Presupuestos Generales del Estado para 2013, es posible afirmar que la AOD ha sufrido una caída acumulada del 70% desde el 2009.

El panorama que presenta el IV Plan Director tampoco permite ser optimistas (MAEC, 2012b: 75): “Las medidas recogidas en el presente Plan Director han tomado en consideración una previsión conservadora de no aumento de la AOD al menos para los dos primeros años de vigencia del plan. Tomando como referencia la AOD prevista en el PACI 2012 /.../ dispondríamos de un valor estimativo de 2.300 millones de euros de AOD neta anual para el conjunto de todos los actores públicos del sistema de cooperación español. Son cifras sin duda modestas para las magnitudes que la cooperación española ha manejado en el pasado, pero la gravedad de la situación económica no permite por el momento aventurar cifras mayores”.

Si el Gobierno anterior, que se había comprometido a destinar a la AOD el 0,7% de la RNB en 2012, aplazó dicha meta hasta 2015, el IV Plan Director reconoce abiertamente que no es posible mantener este compromiso internacional que, aunque se afirma que se mantiene, dependerá de que las condiciones permitan hacer previsiones de crecimiento con mayor seguridad (ibídem).

En cualquier caso, el nuevo Plan Director define entre los objetivos a alcanzar en 2016 los siguientes:

- La acción con los países prioritarios de la cooperación española concentrará más del 75% de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente por países.
- La AOD canalizada a través de organismos internacionales no será menor al 55% de la AOD total.
- Se desligará progresivamente la ayuda ampliando el uso de sistemas locales de licitación y de gestión, avanzando hacia su desvinculación total.
- España aportará el 10% de su AOD total bruta a acción humanitaria.

Es muy difícil estimar y valorar en qué medida estos cambios cuantitativos han afectado los dos últimos años a los fondos dedicados a la cooperación cultural puesto que el último documento Seguimiento PACI disponible públicamente al cierre de este texto pertenece al año 2010 y el eje “Cultura y desarrollo”, claramente identificable en la planificación del Gobierno anterior, ha desaparecido del PACI 2012 y tiene un lugar menor en el IV Plan Director. Sin embargo, detenerse en el reparto de los fondos presupuestados para la cooperación española puede ofrecer buenas (y preocupantes) pistas:

- El peso relativo del MAEC en la distribución del total de la AOD para 2013 continúa cayendo hasta aproximadamente el 40% y confirma la presencia cada vez mayor de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas

y de Economía y Competitividad en el reparto (entre los tres ministerios se distribuye prácticamente la totalidad de la AOD de la Administración General del Estado).

- Como la mayor parte de la partida del MAEC se distribuye entre la SECIFI y la AECID, la mencionada caída repercute directamente en los fondos que ambas gestionan.
- En el caso de la AECID, si su partida descendió de 862,48 millones de euros en 2011 a 375,28 en 2012, la misma se ha fijado en 266,44 millones de euros para el año 2013. Difícilmente la DGRCyC – y por tanto la cooperación cultural – podrá salir indemne de este retroceso. Cabe apuntar también que es probable que se mantenga la imposibilidad de identificar el lugar otorgado a la cultura en la previsión de la distribución de la AOD bruta por sectores de actuación, como ya ocurre en el PACI 2012.

Por lo tanto, desde un punto de vista general, estos recortes generalizados y discrecionales serán una de las medidas que mayor impacto negativo tendrá en la política de cooperación española al ser la AECID su principal órgano de gestión: los descensos descapitalizan la agencia y desmantelan su capacidad para contribuir al objetivo último de luchar contra la pobreza (Martínez y Martínez, 2012: 14-16). Según Martín Carretero (2012), el recorte presupuestario de la AOD no sólo no tendrá el efecto esperado en la reducción del déficit público sino que el Gobierno tenía otras opciones para mantener la AOD en los mismos niveles de 2011, sin afectar el cumplimiento de dicho déficit, por lo que la decisión de reducir la AOD parece tener detrás de sí más un componente de tipo ideológico-estratégico que financiero o fiscal.

3. Impacto en la cooperación cultural

3.1. La visión de los agentes

El trabajo de campo efectuado para este estudio, con distintos responsables y expertos del mundo de la cooperación y la cultura, pone de manifiesto, en relación con el estado actual de la cooperación oficial española, los siguientes elementos.

En primer lugar, existe consenso sobre la necesidad de partir de la constatación de los recortes presupuestarios para hacer un diagnóstico del estado de la cooperación española en materia de cultura, pero al mismo tiempo se señala que ello debe contextualizarse tanto con la evolución de la propia acción exterior como con la de otros países, donantes y socios. En otras palabras, no hay que perder de vista que en la actualidad la reducción de la AOD se está registrando de forma generalizada en el plano internacional, ni que muchos países antes receptores de ayuda se están consolidando como países de renta media o incluso convirtiendo en economías emergentes, lo que demanda un rediseño de la acción. Esto es especialmente cierto para dimensiones como la cultura en la que las transferencias de conocimiento, los intercambios, han de ser mutuos.

Adicionalmente, es importante recordar que la cooperación española dio un salto tanto cualitativo como cuantitativo en materia de cultura durante la última década. De las respuestas emergen, al respecto, los siguientes elementos caracterizantes: a) con variantes, según el signo político de los gobiernos, la cooperación española en cultura ha ido consiguiendo cierta independencia respecto de la expansión transnacional de las empresas – especialmente en América Latina, de la mano de la institucionalización y la profesionalización de su gestión; b) buena parte de dicha cooperación se ha vehiculado a través de organismos multilaterales; c) esto ha contribuido a superar la simple promoción de la cultura propia, favoreciendo la senda de la coproducción. Es decir, que se produjo cierta contribución a la acción cultural de la contraparte y al desarrollo de su propia gestión cultural.

Dicho esto, en segundo lugar, más de la mitad de los entrevistados entienden que las decisiones de los últimos años demuestran que la cooperación en general, y en materia de cultura en particular, no son prioridad para el actual Gobierno. Los más críticos, de hecho, hablan de un gran retroceso, sin progresión ni dirección técnica o política, que está conduciendo a la inacción y al inmovilismo por falta absoluta de interés. La mayoría entiende que existe una mayor tendencia hacia la promoción y

proyección de la cultura propia que hacia la cooperación cultural que se evidenciaría, además de en los recortes, en el plano del discurso. Se percibe de forma generalizada un cambio importante que se presenta, además de en documentos como el IV Plan Director, en los lineamientos de la política exterior. Y es que el Gobierno ha decidido apostar por lo que ha bautizado como Marca España⁴. Una política de Estado que tiene por objeto mejorar la imagen del país, fundamentalmente en el exterior, en tanto que activo que sirve para respaldar su posición política, económica, cultural, social, científica y tecnológica.

Las aguas están divididas entre los consultados en la interpretación que debe darse a este nuevo posicionamiento. Por un lado, los más críticos temen la vinculación simplista y mecánica de la cooperación cultural con la imagen-país que se persigue, ya que podría suponer la subordinación de las políticas de cooperación a intereses de corte económico-industrial. Por otro, algunos entienden que es necesario un rediseño estratégico de la cooperación que tenga como paso previo el aumento y mejora de la reputación de España en el mapa internacional; se argumenta que el país se encontraría en un momento único para apuntalar su presencia cultural global siempre y cuando, eso sí, se piense en clave de “cultura en español” (entender la proyección de la cultura propia como invitación a construir con los otros un proyecto compartido).

Finalmente, es interesante resaltar que para casi todos los entrevistados la reducción de fondos no tiene por qué traducirse de manera lineal – y creen que no lo ha hecho – en una suspensión de actividades. La cooperación en materia de cultura no es ni ha sido nunca sólo financiera, sino que tiene una dimensión técnica importantísima que debe y puede continuar. Aunque los aportes económicos ya no puedan ser los mismos, se afirma que lo que importa es preservar los compromisos y las implicaciones para profundizar y flexibilizar los intercambios. En el otro extremo se posicionan los que hacen hincapié en la supresión completa de programas y, debido a ello, en el retroceso de la cooperación tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

3.2. Principales tendencias

Así, en lo que respecta a cómo el contexto internacional y los antecedentes nacionales impactan más específicamente en materia de cooperación cultural, un rápido balance del mencionado rediseño económico y político de la cooperación –

⁴ El Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, creó la figura del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España como órgano que asume la planificación, el impulso y la gestión coordinada de las actuaciones de cuantas entidades públicas y privadas protagonizan y están implicadas en la promoción de la imagen exterior de España; <http://marcaespana.es>

a la luz del nuevo posicionamiento discursivo explicitado para la definición de políticas y la visión de los agentes consultados – permite distinguir tres grandes tendencias:

- Reducción presupuestaria que afecta directamente a la AOD, en general, y a la cooperación cultural, en particular. Este descenso tiene, además de repercusiones nacionales (pérdida de peso relativo de la cooperación como política de Estado), implicaciones internacionales (el retroceso español ha sido uno de los más abruptos en el conjunto de la comunidad internacional de donantes).
- Reconfiguración institucional que, por parcial, sigue sin atender los problemas estructurales de la cooperación española en esta materia, recogidos, por ejemplo, en las evaluaciones de la cooperación española publicadas por el CAD (CAD, 2007 y 2011). En el caso específico de la AECID, además, su II Contrato de Gestión para el periodo 2013-16 sigue pendiente de aprobación y esto tiene consecuencias directas en la planificación y ejecución de sus actividades.
- Giro discursivo en la estrategia del Gobierno, plasmado en la retórica contenida en los documentos PACI 2012 y IV Plan Director. Tal giro parece apuntar, en líneas generales, a la subsunción de la política de cooperación a la consecución de otros objetivos (diplomáticos y de política económica) y, en términos específicos, al retroceso en los avances registrados en el ámbito de la cultura al servicio del desarrollo. Esta tendencia es trascendental puesto que responde a la lógica subyacente a la política de cooperación del actual Gobierno. A pesar del carácter pionero de la Estrategia de Cultura y Desarrollo, amplia e internacionalmente reconocida como una de las señas distintivas de la cooperación española, lo cierto es que tal orientación parece haber desaparecido de la política española.

Si la permanente alusión a la difícil coyuntura presupuestaria como justificación última se valora en el contexto más amplio de la acción exterior del Gobierno, el lugar asignado a la cooperación cultural no puede ser más desalentador. La Marca España postula que la cooperación al desarrollo es uno de los grandes activos al servicio de la imagen-país.⁵ Ya que a pesar de que el primer Plan Anual de Acción Exterior para la promoción de la Marca España, que debe elaborar el Alto Comisionado, aún no ha visto la luz, la construcción de la imagen-país se propone fundamentalmente con base en la política exterior y la promoción empresarial. La cooperación no sólo aparece como un apéndice funcional y subsidiario de la acción exterior sino que se convierte en un activo más para “restablecer y potenciar una imagen de nación eficaz, innovadora, cohesionada y competitiva y transmitirla al exterior” (MAEC, 2013: 3).

⁵ Cabe señalar que esto debe también comprenderse en el contexto del interés del Gobierno por llevar a cabo la reforma de la administración de la acción exterior del Estado a través del Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado; www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF

El IV Plan Director apuntala este nuevo papel asignado a la cooperación (MAEC, 2012b: 16): “La imagen de cualquier país – su “marca” – actualmente refleja percepciones vinculadas a una diversidad de factores. Entre estos factores, uno que ha adquirido creciente importancia en los últimos años es la Ayuda Oficial al Desarrollo /.../ la cooperación española constituye un sistema compuesto por una diversidad de instituciones públicas y privadas que aportan elementos con entidad propia y diferenciada, pero que al mismo tiempo participan en la iniciativa “Marca España”. En particular, la Cooperación Española cuenta con un activo de primera relevancia como es su despliegue en los países socios, que supone una herramienta clave para la imagen de España en estos países y permite contar con una red de centros de gestión de la cooperación, de formación y de cultura consolidados, conocidos y en los que se pueden abrir espacios y generar sinergias con otros ámbitos de la acción exterior”.

4. La cooperación cultural para el futuro digital

Si bien el escenario hasta aquí retratado es un punto de partida imposible de ignorar a la hora de pensar las posibilidades de la cooperación en materia de cultura, lo cierto es que el resto del trabajo de campo efectuado para este estudio, enfocado hacia el futuro y en clave digital, pone sobre la mesa el conjunto de potencialidades que se desgranarán a continuación.

4.1. Criterios de base

Respecto de los criterios de base que deberían guiar la cooperación cultural para el futuro digital, si bien no existe entre los entrevistados una convergencia contundente de asuntos tampoco hay apreciaciones disonantes. La heterogeneidad de las respuestas arroja la siguiente relación de elementos que, por tanto, pueden presentarse como complementarios:

- Trato igualitario y respetuoso entre las partes: El diálogo y el intercambio mutuo son insoslayables para la cooperación cultural.
- Mayor optimización de recursos y mejora en la evaluación: Debe profundizarse la senda ya iniciada de búsqueda de sinergias (que para muchos es inseparable de la concentración geográfica y para otros responde más bien a una armonización de agendas), acompañada de una optimización de las metodologías de evaluación de la acción.
- Ahondar en la comprensión y aprovechamiento de la dimensión social de la cooperación cultural: Más allá de la siempre deseable coordinación entre los distintos niveles de la Administración y con las unidades en el exterior, debe existir mayor entrelazamiento entre las iniciativas de cooperación oficial y aquellas provenientes de la sociedad civil. Para algunos, con el objeto de conseguir patrocinios privados complementarios a la AOD; para otros, pensando más bien no en dirigir o controlar la acción sino en acompañarla, en facilitarla mediante la creación de condiciones. En este sentido, se trataría de comprender que la cultura digital y la cooperación alrededor de la misma – sobre todo cuando se trata de expresiones no dominantes ni procedentes de la industria cultural – se están produciendo mayoritariamente por fuera de la acción oficial, sin pasar por las estructuras institucionales existentes; y esto se caracteriza por un grado de libertad, transversalidad y dominio de las

tecnologías digitales que la cooperación oficial en cultura no posee pero que debe acompañar.

- Consolidar la capacitación: Los agentes involucrados en la acción cultural exterior deben contar con una sólida formación tanto en materia de cooperación cultural como en cultura digital. La profesionalización y especialización de la diplomacia en esta dirección es esencial, sobre todo en aquellos países que el IV Plan Director establece como de salida, ya que una única representación oficial deberá llevar adelante tanto las actividades de promoción y proyección como las de cooperación.
- Mayor incidencia en la coproducción: Si el futuro digital presenta tanto desafíos como posibilidades, potenciar la digitalización de las acciones de intercambio cultural podría profundizar el deseable pasaje de la cooperación a la coproducción. El mismo podría ejemplificarse con la superación de la lógica de los programas de becas, subsidios e intercambios tradicionales por la asociación para la producción conjunta.
- Incorporación progresiva e integral de lo digital: Si, por una parte, avanzar en lo digital no significa abandonar la multitud de manifestaciones que siguen produciéndose en el ámbito analógico, por otra, las posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales (por ejemplo, mayor acceso al conocimiento) deben contrastarse con sus condicionantes y contexto de desarrollo (por ejemplo, las desigualdades y dificultades que se registran para ese acceso). El uso de las llamadas nuevas tecnologías debe potenciar tanto la creación y producción como la promoción y acceso a la cultura.
- Consideración no sólo mercantil y propietaria de lo digital: Las potencialidades que lo digital encierra podrán materializarse si se conciben no sólo en un sentido mercantil (todo mercado) y propietario (acceso cerrado). El acceso a la cultura debe plantearse como abierto y las manifestaciones no comerciales deben tener cabida.
- Articulación de una sólida legislación en materia de propiedad intelectual: Deben encontrarse los equilibrios necesarios para que sea posible afrontar, con garantías de sostenibilidad, tanto la supervivencia de los creadores y el derecho de acceso a la cultura, como la profundización de los intercambios que serán crecientemente digitales.
- Especial consideración hacia los jóvenes: La cooperación en materia de cultura debería incluir un énfasis adicional en la inclusión de los jóvenes, ya que no es posible pensar el futuro digital sin pensar en su contribución y papel en la producción y circulación cultural.

4.2. Ámbitos de actuación y agentes prioritarios

En relación con los sectores de la producción cultural en los que debería concentrarse la cooperación cultural, prácticamente ningún entrevistado destaca una actividad en particular sino que, aclarando en líneas generales que todos los sectores deben ser atendidos, se subraya que más que en una actividad o industria cultural el foco debe estar en promover las lógicas de la convergencia, la innovación y la democratización.

Si, por una parte, la digitalización obliga a pensar en la convergencia de diferentes producciones culturales en distintitos tipos de plataformas de distribución (siendo Internet mencionada como espacio privilegiado para compartir y para que “circule lo que ya existe”), por otra, la cooperación cultural debe estar atenta a la promoción de la innovación entendida no sólo desde un punto de vista tecnológico sino también empresarial y social. Adicionalmente, se trataría de no caer en la trampa de pensar que aquellos sectores con un componente tecnológico importante, que por dicha razón manifiestan barreras de entrada digitales más elevadas, deben ser prioritarios (aunque debe reconocerse que hay expresiones culturales de más fácil vinculación y traducción a lo digital). Los procesos de digitalización alteran nuestras prácticas culturales al punto tal que es más pertinente pensar en términos transversales que sectoriales, ya que ello permite plantear lo digital no como fin en sí mismo sino como medio para (por ejemplo, profundizar la universalización de la acción y la democratización cultural).

En cualquier caso, aproximadamente un tercio insiste en la necesidad de seguir contribuyendo especialmente con el desarrollo de las artes escénicas y la cultura de base. Adicionalmente, algunos inciden en que las actuaciones ya no deben (o no sólo) centrarse en la instancia de la producción sino también dirigirse a la distribución de y el acceso a dicha producción, preferentemente a través de redes no comerciales y alternativas a las dominantes. Un par de participantes recuerda la necesidad de prestar mayor atención a aquellos sectores cuyos productos están en extinción en su formato analógico tradicional (como la cinematografía).

La cantidad de respuestas concretas sobre el tipo de agentes en los que debería centrarse la cooperación futura es baja, dado que la mayoría sostiene que no deberían existir actores privilegiados. Dicho esto, muchos señalan a los jóvenes y los emprendedores como colectivos hacia los que debería haber una consideración especial. Se trata de apoyar a los sectores más débiles de la producción cultural y a quienes viven la cultura ya en clave digital.

Finalmente, la mitad de los participantes destaca, de una u otra forma, que los intercambios no pueden pensarse solamente en su dimensión nacional y bilateral. Las iniciativas de cooperación deben apelar al ámbito multilateral siendo preferentemente de corte regional más que nacional. A problemas transnacionales deben darse respuestas que trasciendan las fronteras nacionales.

4.3. Acciones y herramientas

Dos son únicamente los elementos comunes a destacar en el caso de las mencionadas como herramientas de las que se podría beneficiar la cooperación cultural de futuro. Por una parte, un tercio de las respuestas coinciden en que si bien las formas más tradicionales de las ayudas y subvenciones deben preservarse, porque siguen respondiendo a ciertas necesidades, las mismas deben flexibilizarse para captar lo que ocurre fuera de los circuitos institucionales habituales para generar mayor retroalimentación con la cooperación no oficial. El foco debe reorientarse hacia el fomento de las redes, a acompañar iniciativas de la sociedad civil, “a generar escenas y ver qué pasa”. Por otra parte, también un tercio de los consultados coincide en que los programas multilaterales en materia de cultura no deben abandonarse sino que deben favorecerse tanto en su creación, con proyección ya digital, como en su transformación, para el caso de los que nacieron bajo lógicas analógicas.

Es interesante constatar que la mitad de los participantes clasifica a Internet como una herramienta para la cooperación cultural, ya que entienden que desde su aparición toda acción de cooperación se ha pensado, si bien no siempre desde, sí con Internet – aunque más no fuera como escaparate y en términos de visibilidad –

En el plano de las acciones que más apropiadamente podrían beneficiar a la cooperación en cultura digital, prácticamente todas las apreciaciones se quedan en un plano general. Las pocas respuestas concretas recogidas inciden en que se deben favorecer y apoyar, por ejemplo: los proyectos de redes sociales culturales gestionadas desde distintos países, las creaciones que ya nacen multimedia, en línea, y encarnando nuevos formatos y lenguajes, las coproducciones digitales que se ofrezcan en Internet (mediante catálogos, bases de datos, visitas o galerías virtuales), las nuevas formas de promoción y difusión digital (como las aplicaciones web y móviles) y las plataformas de radiotelevisión de servicio público con proyección internacional (por ser en sí mismas iniciativas formidables de cooperación y porque pueden a su vez albergar productos de la cooperación cultural).

En cualquier caso, dos tercios de los consultados destacan que cualquier tipo de acción o iniciativa – y por lo tanto las herramientas escogidas para llevarlas adelante – debe centrarse en favorecer las modalidades de cooperación triangular, delegada y/o sur-sur. Si participar de las primeras sería deseable por ser modalidades mucho más asequibles en contextos de reducción de la AOD, un tercio del total de los informantes señalan que España debe seguir promoviendo la cooperación sur-sur y triangular en Latinoamérica debido al importante papel que ha tenido en la promoción de su institucionalización en la región. La idea detrás de esta respuesta es que España ha conseguido desarrollar un nicho de trabajo en cooperación cultural en Iberoamérica que no debe abandonar y que debería explotar más. Para el otro tercio, el camino a seguir debe ser el de la cooperación delegada de instituciones (especialmente de la Unión Europea), ya que España poco puede hacer en términos de cooperación sur-sur; en un sentido similar, declaran que ven más posibilidades a través de la acción multilateral, especialmente bajo el paraguas de los programas iberoamericanos, que vía cooperación triangular.

4.4. El rol de España

Las visiones y valoraciones recogidas sobre el papel que España puede jugar en el futuro de la cooperación cultural en general, y en Iberoamérica en particular, son en general optimistas. Más allá de dejar constancia de un par de respuestas que entienden que España debe asumir que su peso internacional será decreciente y que su cooperación oficial ha perdido legitimidad, el resto de los participantes entiende que un rol activo y potente es posible siempre y cuando:

- Se parta de una noción no monopolista sino compartida de lo que significa “cultura en español”.
- Se profundice en la senda temática y sectorial iniciada en relación con el binomio cultura-desarrollo, ya que el país ha desarrollado una especialización que no se debe abandonar. Existe al respecto un saber acumulado, especialmente, además, en relación con la formación, que supone una oportunidad.
- Se compense la reducción de la dimensión financiera de la ayuda con el refuerzo de su dimensión técnica; la idea es que el aporte en *know how* puede seguir siendo trascendente para muchos socios. Se trata de renovar los vínculos sobre la base de las capacidades generadas.
- Se consiga una posición relevante en el debate internacional sobre el futuro de la división del trabajo y la distribución de la ayuda, sobre todo en lo que a cooperación triangular y delegada respecta.

5. Conclusiones: ¿Qué futuro para la cooperación cultural?

Recuperar la diversidad como eje central

Un balance crítico del estado de situación de la cooperación oficial española en general, y en materia de cultura en particular, permite afirmar que las mismas no sólo no son una prioridad para el Gobierno actual sino que se las está sometiendo a una reorientación política y económica, basada en una reducción presupuestaria y una estrategia desdibujada, que puede subsumirlas en objetivos distintos e incluso contradictorios como los que representa la retórica de la Marca España.

Así, partiendo del diagnóstico efectuado y las valoraciones recabadas, caben las siguientes reflexiones en clave de diversidad sobre los desafíos futuros que tiene la cooperación cultural para concretarse en un entorno digital.

En primer lugar, la acción debe articular tanto la cultura clásica y las industrias culturales, como el resto de expresiones que circulan por fuera de estos circuitos, en la definición, implementación y evaluación de unas políticas que deben incorporar urgentemente sus manifestaciones digitales, multimedia y en línea. Ello no será posible sin investigación y coordinación de agendas, ya que para definir políticas que promuevan la diversidad de las nuevas redes digitales y modalidades de consumo cultural primero hay que comprenderlas. Usuarios (en especial los jóvenes) y creadores (con prioridad para emprendedores y pymes) deben ser el centro, por lo que asegurar su encuentro a través del acceso digital, gratuito, abierto y colectivo a la cultura, es uno de los desafíos insoslayables (Bustamante, 2009; García Canclini y Urteaga Castro, 2011).

En segundo lugar, en términos de institucionalización, formación y profesionalización de la gestión, otro de los retos será alcanzar el equilibrio entre promoción, proyección y cooperación (entendida ésta no sólo como co-producción sino también, idealmente, como co-distribución y co-promoción cultural). En palabras de Rey (2011), cooperación cultural y diplomacia cultural deben conjugarse de forma coherente.

En tercer lugar, la financiación es otro de los escollos a solventar. Asegurar la sostenibilidad de la cooperación a medio plazo supone insistir en la importancia y

centralidad de la acción oficial para acompañar y coordinar al resto de los agentes sociales, cuya presencia e importancia en el ámbito de la cooperación ya nadie discute. Es necesario que la cooperación explore alternativas de financiación – descentralizadas, asociativas, auto-gestionadas... – las cuales pueden ir desde la micro-financiación colectiva (*crowdfunding*) al apoyo indirecto a través de cooperativas y asociaciones culturales.

Por último, y pensando en función de su alcance geográfico, la cooperación cultural, en un escenario inmaterial y transnacional como es el digital, debe encontrar la forma de desplegarse y declinarse de modo coherente en los ámbitos internacional, nacional y local. Como nos recuerda Frau-Meigs (2012) en relación con los medios, dado que la aparición de empresas transnacionales privadas está lejos de ser compensada por un crecimiento similar de los servicios públicos transnacionales, es necesario proteger los bienes comunes digitales (*digital commons*) y los recursos educativos abiertos, lo cual puede conseguirse si la diversidad cultural como derecho los incorpora como una forma de recuperar el control sobre los activos de la comunidad para fines públicos.

En síntesis: la cooperación cultural del futuro debe, escapando tanto de las inercias como del inmovilismo, repensarse para reubicarse en un escenario mayoritariamente digital pero orientándose, al mismo tiempo, hacia el objetivo de la promoción y protección de la diversidad cultural.

Bibliografía

Albornoz, L. A. y García Leiva, M. T. (2011). “La cooperación española en cultura y comunicación (1997-2007). Balance de una década de intercambios con Iberoamérica”. En *Telos*, nº 86, enero-marzo, pp. 115-125.

Bustamante, E. (2009): “Industrias culturales y cooperación iberoamericana en la era digital”. En *Pensamiento Iberoamericano*, nº 4, segunda época, mayo, pp. 75-102.

CAD (2007). *Spain Peer Review*. París: OCDE.

CAD (2011). *Spain Peer Review*. París: OCDE.

Frau-Meigs, D. (2012). “La diversidad cultural y la sociedad de la información: nuevas configuraciones y tendencias emergentes en cuestiones transnacionales”. En *Quaderns del CAC*, nº 38, vol. XV (1), junio, pp. 45-55.

García Canclini, N. y Urteaga Castro, M. (2011) (Coords.). *Cultura y desarrollo: una visión distinta desde los jóvenes*. Madrid: Fundación Carolina. En [/www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI65.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI65.pdf) [recuperado el 1/03/2013].

García Leiva, M. T. (2009). “España: Informe I”. En Albornoz, L. A. (coord.): *Cultura y Comunicación. Estado y perspectiva de la cooperación española con el resto de Iberoamérica, 1997-2007*. Madrid: Fundación Alternativas/ AECID.

García Leiva, M. T. (2011). “La cooperación cultural España-Latinoamérica: un salto cualitativo, en peligro por la crisis”. En Bustamante, E. (Coord.): *Informe sobre la cultura española y su proyección global 2011*. Madrid: Fundación Alternativas/ Marcial Pons.

Martín Carretero, J. M. (2012). “La Cooperación Española en Default. Economía Política de un recorte innecesario”. En <http://economistasfrentealacrisis.files.wordpress.com/2012/04/la-cooperacion-espac3b1ola-en-default-v3.pdf> [recuperado el 18/02/2013].

MAEC (2012a). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2012*. Madrid: MAEC.

MAEC (2012b). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Madrid: MAEC.

MAEC (2013). *2012 Un año de legislatura en política exterior*. Madrid: MAEC.

Martínez, P. J. y Martínez, I. (2011). “La cooperación española: ¿fin de ciclo, o simplemente fin?”. En *Políticas coherentes para una ciudadanía Global. IX Informe Anual de la Plataforma 2015 y más/ Edición española del Informe SOCIAL WATCH 2011*. Madrid: Plataforma 2015 y más/ SOCIAL WATCH.

Martínez, P. J. y Martínez, I. (2012). "Cooperación española: de los límites estructurales a la irrelevancia política". En *Papeles 2015 y más*, nº 9, 6 de noviembre. Madrid: Plataforma 2015 y más. En www.2015ymas.org/spip.php?article707 [recuperado el 18/02/2013].

Secretaría de Estado de Cultura (2012). *Plan Estratégico General 2012-15*. Madrid: MECD.

Mejía, M. (2011). "Los ODM: nuevos escenarios para las políticas culturales". En Moneta, M. (Coord.): *La cooperación cultural para el desarrollo en el ámbito multilateral*. Madrid: AECID.

Olivie, I. (2012). "Ya hay IV Plan Director de la Cooperación Española". *Comentario Elcano* nº 24, 8 de octubre. En www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/comentarios_comments/comentario_olivie_iv_plan_director_cooperacion_espanola [recuperado el 18/02/2013].

Plataforma 2015 y más (2012). "Documento de posición Plataforma 2015 y más sobre el sector privado en el ámbito de la cooperación y el desarrollo", junio. En www.2015ymas.org/IMG/pdf/Sector_Privado_Posicionamiento_P2015_.pdf [recuperado el 18/02/2013].

Rey, G. (2011). "Los ODM y sus vinculaciones con la cultura en los escenarios internacionales. Signos y transformaciones de la diplomacia cultural". En Moneta, M. (coord.): *La cooperación cultural para el desarrollo en el ámbito multilateral*. Madrid: AECID.

Sanahuja, J. A. (2011). "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe". En *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, pp. 195-222.

Sanahuja, J. A. (2012). "América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea". Documento preparado para el Seminario Internacional *Iberoamérica: Descubriendo nuevos espacios para la cooperación*, 9 de octubre, Madrid. En www.celare-alcue.org/pdf/al-jose.pdf [recuperado el 18/02/2013].

UNESCO (2005). *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. París: UNESCO.

Anexo: trabajo de campo

A. Relación alfabética de entrevistados

1. Alfons Martinell Sempere, Director, Cátedra Unesco de Políticas Culturales y Cooperación, Universidad de Girona. España.
2. Cristina del Moral Ituarte, Jefe Adjunto de Departamento, y Diego Mayoral Gil-Casares, Jefe de Área de Actividades Culturales, Departamento de Cooperación y Promoción Cultural, Dirección de Relaciones Culturales y Científicas, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. España.
3. Diana Rey, Directora, Área de Cultura, Convenio Andrés Bello.
4. Eduardo Almirantearena, Consejero, Dirección General de Asuntos Culturales, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Argentina.
5. Enrique Vargas, Subdirector, División de Asuntos Culturales, Secretaría General Iberoamericana.
6. Iliana Olivie, Investigadora Principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano. España.
7. Jesús Andreu Ardura, Director, Fundación Carolina. España.
8. Martín Rivero Illa, Director Ejecutivo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Uruguay.
9. Matías Zurita, Jefe del Departamento de Estudios, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Chile.
10. Néstor García Canclini, Profesor Distinguido, Universidad Autónoma Metropolitana. México.
11. Patricia Fernández Robinson, Directora, Cooperación Cultural Internacional, Dirección General de Asuntos Internacionales, CONACULTA. México.

B- Relación de preguntas/ tema

1. Cómo caracterizaría el estado actual de la cooperación oficial española y/o de la acción exterior española. Si es posible puntualice sobre la cooperación en materia de cultura.
2. Cuáles son a su juicio los criterios de base que, desde un punto de vista general, la cooperación cultural no puede obviar para enfrentar el futuro digital.
3. De qué nuevas acciones y herramientas podría beneficiarse más concretamente la cooperación en cultura digital.
4. En qué sectores de la producción cultural (cine, TV, Internet...) y en qué tipos de socios (agentes) debería concentrarse la cooperación cultural en general.
5. Cuál podría ser el aporte de España a tal configuración en el contexto iberoamericano.
6. Comentarios adicionales que el entrevistado desee hacer.