

IBEROAMÉRICA:

LA COOPERACIÓN CULTURA–COMUNICACIÓN

EN LA ERA DIGITAL

Enrique Bustamante (editor)

*Luis A. Albornoz, Martín Becerra, Néstor García Canclini, Guillermo Mastrini,
Miquel de Moragas, Octavio Getino, Omar Rincón, George Yúdice, Carlos Moneta,
Raúl Trejo Delarbre y Ramón Zallo*



Iberoamérica: la cooperación cultura–comunicación en la era digital

Actas del II Seminario Internacional de Análisis ‘Iberoamérica: un espacio para la cooperación en cultura-comunicación en la era digital’, celebrado en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina, entre el 1 y el 3 de julio de 2009.

ISBN: 978-84-16829-51-4

Primera edición: Madrid, septiembre de 2020

Edición digital: Biblioteca ‘Carmen Martín Gaité’

Facultad de Humanidades, Comunicación y Documentación

Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), España



Esta obra está bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

IBEROAMÉRICA:
LA COOPERACIÓN CULTURA-COMUNICACIÓN
EN LA ERA DIGITAL

AUTORES:

Enrique Bustamante (editor)

*Luis A. Albornoz, Martín Becerra, Néstor García Canclini, Guillermo Mastrini,
Miquel de Moragas, Octavio Getino, Omar Rincón, George Yúdice, Carlos Moneta,
Raúl Trejo Delarbre y Ramón Zallo*

PANELISTAS Y PARTICIPANTES:

*Ángel Badillo, Gustavo Buquet, Natalia Calcagno, Jorge Coscia, Delia Covi Druetta,
M^a Trinidad García Leiva, Micael Herschmann, Sayonara Leal,
Elena Madrazo Hegewisch, Raúl de Mora, Ancízar Narváez, Giuseppe Richeri,
Nicolás Sartorius, Francisco Sierra y Francisco Vacas Aguilar*

PATROCINIO:

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

ORGANIZADORES:

Observatorio de Cultura y Comunicación de la Fundación Alternativas (OCC-FA)

Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

ÍNDICE

Prefacio: DE UNA EPIDEMIA A OTRA (2009–2020): LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA, ONCE AÑOS DESPUÉS	6
Prólogos	8
La cooperación para sociedades de la información y del conocimiento, E. Madrazo Hegewisch..	9
La consagración del Observatorio de Cultura y Comunicación, N. Sartorius	10
El proyecto cultural de la Argentina del Bicentenario, J. Coscia.....	12
Construir un espacio cultural Iberoamericano para el porvenir digital, E. Bustamante.....	14
Iberoamérica: un espacio para la cooperación en cultura-comunicación en la era digital, M. Becerra	17
Capítulo 1: CULTURA Y COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO	20
¿La cultura como eje del desarrollo?, N. García Canclini	21
De la comunicación a la cultura: nuevos retos de las políticas de comunicación, M. de Moragas	30
Las industrias culturales digitales en la cooperación iberoamericana, E. Bustamante	38
La cooperación española en cultura-comunicación con el resto de Iberoamérica: principales rasgos del periodo 1997–2007, L.A. Albornoz	61
Capítulo 2: CINE Y COOPERACIÓN IBEROAMERICANA	70
Una larga experiencia ampliable al campo digital, O. Getino	71
Cine y cooperación iberoamericana en perspectiva, S. Leal.....	85
Aprendiendo de la experiencia europea, G. Buquet.....	89
Capítulo 3: RADIO Y TELEVISIÓN DIGITAL Y ESPACIO CULTURAL	91
La televisión digital: buen negocio, poca ciudadanía y muchos retos creativos, O. Rincón	92
Radiotelevisión digital y cooperación: diagnósticos, desafíos y propuestas, M.T. García Leiva.	99
El reto de las redes multilaterales de cooperación, F. Sierra	102
¿Qué televisión pública para qué sociedad?, G. Richeri.....	109
Capítulo 4: MÚSICA DIGITAL PARA UNA CULTURA IBEROAMERICANA.....	112
La circulación de música: digital y en directo, G. Yúdice	113
Perspectivas para las Pymes de la música en la era digital, M. Herschmann	121
Capítulo 5: EL FUTURO DEL LIBRO EN IBEROAMÉRICA.....	124
Un caso ejemplificador: Argentina y el libro, C. Moneta	125
El futuro del libro y la cooperación cultural, A. Narváez.	138
Libros más allá del papel, A. Badillo	143
Capítulo 6: LAS NUEVAS REDES DIGITALES DESDE LA COOPERACIÓN.....	146
La Red en su circunstancia: entorno digital y cooperación para la comunicación y la cultura, R. Trejo Delarbre	147
El contexto digital de la cooperación iberoamericana en cultura-comunicación, R. de Mora....	167
La cooperación cultural digital y móvil, F. Vacas Aguilar	171

Capítulo 7. COOPERACIÓN IBEROAMERICANA: EL PAPEL DE LAS REGIONES	175
Cooperación cultural internacional entre regiones: una propuesta iberoamericana, R. Zallo.....	176
Pensar la cooperación en el contexto de la actual crisis económica, D. Covi Druetta	218
La cooperación regional: una visión desde Latinoamérica, N. Calcagno	221
Epílogo: CONSTRUIR IBEROAMÉRICA EN LA ERA DIGITAL	225
Las políticas de cooperación ante la transición digital, G. Mastrini	226
Concepciones diversas, tensiones múltiples, L.A. Albornoz	229
ANEXO: UN GRAN PROYECTO: LA COOPERACIÓN CULTURAL-COMUNICATIVA IBEROAMERICANA	233
Bibliografía citada	248
Autores.....	258

COOPERACIÓN CULTURAL INTERNACIONAL ENTRE REGIONES: UNA PROPUESTA IBEROAMERICANA

Ramón Zallo

1. Introducción

En primer lugar, en lo que se refiere a la cooperación internacional, en general es un atributo de los Estados, puesto que, a pesar de su relatividad, el principio de soberanía les concede el rol de gestores principales de las relaciones internacionales; después lo es de los organismos internacionales, porque son depositarios de la cesión de alguna soberanía por parte de los Estados; y, finalmente, también son agentes de importancia las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que llegan allí donde la gestión sobre el terreno o la desconfianza política no permite llegar a Estados u organismos internacionales.

Al objeto de esta ponencia, y con la intención de no restringir el campo de propuestas finales, se entiende aquí la cooperación internacional cultural en el sentido más amplio imaginable, porque no es objeto de la ponencia delimitar el campo sino explorar temáticas⁶¹ Se entiende la cooperación como un diálogo con voluntad de entendimiento y, en el caso de la cooperación cultural, con el propósito genérico añadido de puesta en común para determinados objetivos culturales a compartir. Ahí se incluirían los intercambios culturales, los proyectos comunes, la cooperación al desarrollo, la ayuda voluntaria, la promoción cultural internacional..., ya se trate de políticas públicas de países u organismos como de iniciativas privadas, y en todas sus modalidades (actividades, programaciones, subvenciones, inversiones, préstamos, condonaciones, convenios, becas, lectorados, programas...), incluso las que impudicamente pudieran estar condicionadas a retornos comerciales o de inversión, o al levantamiento de barreras aduaneras a determinadas producciones en el país cooperante. Con todo, se restringirá el campo de propuestas finales a las iniciativas interinstitucionales con participación de agentes privados.

En segundo lugar, aunque hay experiencias crecientes, apenas sí se suele considerar como sujetos de las relaciones internacionales y de la cooperación a los ámbitos subestatales o subnacionales⁶¹⁶² (las regiones con o sin instituciones propias, las comarcas y las

⁶¹ Seguramente, si se fuera a un concepto estricto de cooperación como intercambio simétrico –o al menos interactivo– nos encontraríamos sin apenas cooperación cultural institucionalizada entre culturas de Estado y poco o nada habríamos de decir de la cooperación interregional.

⁶² El término ‘subestatal’ es el adecuado para describir los ámbitos que están por debajo o detrás de los Estados no federales –en ventaja sobre los conceptos de ‘territorial’ o ‘regional’– porque es incluyente y también comprende a las ciudades como agentes cada vez más importantes de la cooperación en el mundo. En los casos de los Estados federales y mononacionales, el término adecuado sería subnacional, término que, en cambio, se acomodaría mal a España donde la ciudadanía de algunos territorios (Cataluña y País Vasco) muy mayoritariamente se considera nación de un Estado plurinacional, aunque ello no tenga reconocimiento jurídico expreso. El término regional no da cuenta bien de realidades políticas muy distintas (comarcas vs. Comunidades Autónomas (CCAA); regiones con identidad política, parlamentos y recursos propios, incluso Estados federados vs. regiones administrativas de un Estado descentralizado); al contrario del término subestatal que, aunque también iguala realidades, deja el eco de unas realidades culturales y políticas emergentes poco a poco decisorias en el plano internacional en claves de cosoberanía decisional y, en algunos planos, sujetos relevantes

comunidades locales) y, sin embargo, estos son agentes cada vez más cooperantes. Se entiende aquí la región como un espacio subestatal o subnacional y no como una suma regional de países o Estados como Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones o Mesoamérica⁶³ que, en cambio, pueden hacer mucho por la cooperación cultural entre las regiones de unas y otras naciones, en aplicación de la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* (UNESCO, 2005).⁶⁴

La realidad es que algunos ámbitos subestatales o subnacionales son nuevos gigantes económicos que concentran no pocos recursos, pero siguen siendo geoestratégicamente enanos políticos tanto internacionales como internos, salvo en algunos casos de conflicto de Estado. La desproporción entre su rol económico y social, por un lado, y su rol político, por otro, es patente y poco sostenible a medio plazo. Se requieren respuestas políticas democráticas basadas en los principios de diversidad, subsidiaridad y proporcionalidad.

De hecho, hoy por hoy, las ciudades son más sujetos de cooperación internacional que las regiones.

De todas formas, hay alguna diferencia entre ciudades y regiones.

Las ciudades y sus entornos, incluidas las metrópolis, constituyen los territorios del dinamismo económico, donde se concentran y proyectan los cambios y la innovación y donde se reproduce el paradigma de la convivencia y se dan las experiencias avanzadas de gobernanza y de ciudadanía. Además, como no compiten con los Estados, tienen una creciente y facilitada proyección exterior. La imagen de ciudad y su visibilidad mundial es fuente de valores añadidos, sea en forma de eventos, negocios, congresos, inversiones externas, parques tecnológicos.... que, a su vez, valorizan a la región en la que se ubican y al Estado.

En cambio, las comunidades territoriales, las regiones, son los lugares de la historia y de la identidad o de la ordenación del territorio y del desarrollo; y en los sistemas descentralizados, también de la construcción democrática mediante la cercanía de la ciudadanía a la *res publica*. Son, asimismo, el ámbito natural de la competitividad, el motor oculto de la estructura y densidad económica y sectorial de no pocos Estados y un ámbito de emergencia o manifestación de agentes políticos y sociales en competencia y/o colaboración con los Estados.

Las regiones se benefician de los nuevos paradigmas de desarrollo que miran a la ciudadanía. Los más importantes son: una gobernanza participativa en las decisiones; la exigencia social de Estado del Bienestar; la estrategia de Goteborg sobre el desarrollo sostenible; los acuerdos de Lisboa del año 2000 sobre la Sociedad de la Información para

de la construcción cultural en el mundo. Por otra parte, el concepto de autoridad local es poco preciso para definir al conjunto de autoridades subestatales.

⁶³ La perspectiva de regionalismo abierto como estrategia de desarrollo apuntada por la CEPAL como definitorio del nuevo regionalismo latinoamericano de la década de 1990 se refiere a la integración de países (Sanahuja, 2007).

⁶⁴ Recientemente se reunían las coaliciones del Mercosur a invitación de la coalición paraguaya.

todos; o la estrategia de la diversidad cultural de UNESCO.⁶⁵ Todos ellos son compatibles entre sí.⁶⁶

Así como los entornos urbanos y las regiones se necesitan mutuamente, los ámbitos subestatales son realidades institucionalizadas que en absoluto se oponen a los valores universales o al universalismo. Es más, éstos se construyen desde la conciencia local de la dignidad e igualdad humana universales.

En tercer lugar, la cultura se entiende aquí como un sistema de construcción del significado y de articulación de la identidad personal y colectiva; y la comunicación como el modo de producción, registro, reproducción, almacenamiento y transmisión de signos u objetos y, a su través, de creencias, mensajes, estéticas, expresiones... en esta época y en este lugar, con sus efectos derivados en lo político (democracia y opinión pública), organizacional-social, relacional, económico...

La intensa comunicación, los nuevos hábitos culturales, y el cambio de los valores y del modo de percibir la realidad, procedentes de la cultura global afectan a las culturas mismas. Estos valores sociales se incardinan en el flujo mundial de personas –migraciones y turismo–, objetos y signos (Held et al., 2002) y, por lo tanto, traen influencias, imágenes, ideas, modas, marcas, iconos, vivencias... propias de un mundo globalizado que es pilotado, cuando no institucionalizado, predominantemente desde sus centros más productores, emisores, mediadores y usuarios, dibujando un mundo desigual.

Esa mundialización no es nueva en la historia. Pensemos en las religiones, los imperios, las grandes ideologías, el comercio mundial, los estilos arquitectónicos comunes, las lenguas dominantes según épocas.... Pero hoy sí es especialmente intensa, general, simultánea, desestatalizada, tecnologizada, comercializada, internacionalizada, transnacionalizada, socialmente extendida, popularizada, sobresaturada, mestizada, crecientemente segmentada, enredada, fragmentada...

El resultado no es un mundo homogéneo sino heterogéneo, puesto que se relee desde las realidades culturales nacionales. Y aunque cada cultura construye el significado y el modo de recepción y sigue siendo la marca de más identificación social, el ámbito global remodela constantemente el contexto relacional y la significación más allá de lo local.

2. Espacios regionales subestatales

Anclajes históricos y vigencia

El subestatal es un ámbito nada incipiente y de futuro prometedor por su frescura y flexibilidad frente a la pesadez decisional de las instancias estatales o supraestatales. Son,

⁶⁵ Como tales paradigmas caben lecturas y aplicaciones muy distantes entre si hasta retorcer los conceptos y convertirlos prácticamente en su contrario. Se puede defender la gobernanza y realizar prácticas antidemocráticas; se puede reclamar la Sociedad del Bienestar y reclamar la semana laboral de 65 horas; defender el desarrollo sostenible y dejar a las siguientes generaciones la gestión de los residuos radiactivos; se puede defender la democratización de la Sociedad de la Información y privatizar toda la cultura; se puede defender la diversidad con tal de que no se presente en la puerta de casa.

⁶⁶ Sobre la dialéctica necesaria entre diversidad e igualdad véase la ponencia de Ramón Zallo *Investigación y políticas culturales para la diversidad cultural* (2007).

junto con las sociedades civiles o los movimientos sociales y *alterglobalistas*, nuevos protagonistas de nuestro tiempo. Forman parte del mismo tipo de cambios en curso que reúnen en una misma tendencia participación, proximidad y justicia.

No se trata de sujetos artificiales u oportunistas, sino de ámbitos históricos de expresión cultural localizable y con identidad que se están tomando una cierta revancha histórica.⁶⁷ En efecto, ellos fraguaron las identidades colectivas en superposición (ciudad–territorio–región) mucho antes de que los Estados –un *constructo* con apenas dos siglos– las abdujeran, instrumentalizaran y reubicaran en claves de subordinación funcional bajo la idea de que un Estado nacional necesitaba una cultura nacional única como base y vínculo, un mercado y un Estado.

El tiempo, a veces, pone a los sujetos en su sitio; y en este caso, la creciente constatación de que la cultura viva no es por fuerza ‘cultura nacional’, de Estado, sino expresiones culturales de creadores, de usuarios y de comunidades localizables, está también en la base de la emergente presencia subestatal en el intercambio cultural mundial.

Dicho de otro modo, la construcción de los Estados mononacionales sacrificó otras instancias políticas y culturales reales que ahora se visibilizan. Pero más allá del factor cultural, la viabilidad de los modelos de ordenación del territorio y de desarrollo económico, hoy obliga a construir democracias con fondo participativo, a movilizar nuevos agentes y a sustituir los modelos económicos espontáneos por otros más planificados y en claves de desarrollo regional integral e innovación.

No se trata sólo de una voluntad sino, sobre todo, de una necesidad del propio sistema. En efecto, las comunidades –ubicadas en un marco global y de diversidades reconocidas– no son sólo agentes internos en los Estados, sino que, por fuerza, deben gestionar ámbitos significativos de su bienestar si quieren ser viables. Partiendo de su visibilidad –el reconocimiento de su identidad cultural y/o política tanto interna como internacional–, necesitan un autogobierno con herramientas de política pública capaces de gestionar su bienestar (políticas sociales), el conocimiento (educación, ciencia, tecnología, valores añadidos inmateriales), la producción (políticas industriales, financieras...), los recursos (infraestructuras...) y, asimismo, la parte que les toca de sus relaciones internacionales.

Ventajas subestatales y disfunciones de los Estados

Esas tendencias son coetáneas a tres fenómenos relevantes que van en esa misma dirección.

En primer lugar, la doble tendencia de los Estados a perder soberanía por arriba –hacia organismos internacionales económicos, militares y políticos– y por abajo. Por abajo hay realidades culturales que se abren paso, a escala interna e internacional, en base a iniciativas que los visibilizan y que van perfilando nuevos sujetos protagonistas y agentes creativos, culturales, comunicativos y económicos. En unos casos la cesión competencial busca la funcionalidad del sistema, que recurre ya sea a la gobernanza, a la subsidiaridad que delimita diferentes niveles de competencias en un sistema complejo, a la proximidad o al partenariado. En otros casos se produce por presión y reivindicación social –sea por exigencia

⁶⁷ Como dice Héctor Ariel Olmos (2008: 96), «El territorio no es sólo una determinante geográfica, es fundamentalmente una construcción histórica y una práctica cultural. Construcción de referentes identitarios fundamentales para sus habitantes, con los cuales se sintetiza su historia y su memoria».

colectiva y/o de las élites que quedaron excluidas de la construcción del Estado nacional–, traduciéndose en la emergencia de sujetos culturales y políticos con identidad propia y, en muchos casos, en sujetos con capacidades decisionales y presupuestarias e incluso normativas.

En segundo lugar, los ámbitos subestatales constituyen nuevas unidades económicas. Así las ciudades-comarca constituidas como metrópolis concentran buena parte de la economía de un Estado y, desde luego, ostentan su pilotaje. O es el caso de las ciudades-nodo en el intercambio internacional y en la estructura de poder en el mundo. O el caso más frecuente de regiones de economía integrada, que se benefician de las demandas mutuas y recursos en proximidad con efectos multiplicadores y que además cuentan con políticas de gestión propia e identidad en el concierto internacional.

Y ello independientemente de actitudes tan distintas en su expresión política como la instrumentalización regional para el desafío a la legitimidad del Estado democrático, progresista y de participación indígena como ha ocurrido en Bolivia, o como una asignatura pendiente de la propia democratización del Estado como ocurre con las naciones sin Estado en España.

Finalmente, hay una tercera razón para su actualidad o su emergencia como un fenómeno contemporáneo. La horizontalidad e interactividad de las comunicaciones, el contacto sin barreras –nacionales o estatales– favorece los procesos de gobernanza de geometría variable y multinivel de los sujetos, que las pueden promover sin necesidad de los recorridos jerárquico, radial o por etapas de antaño.

Hay ventajas subestatales de partida en algunos temas. El ámbito subestatal como ámbito de proximidad física y ciudadana es cognoscible con cierta facilidad y es más susceptible de planificación. Su mayor homogeneidad en general, la proximidad a los problemas de la sociedad, su capacidad de generar solidaridades, su flexibilidad para adaptarse y responder a los cambios y su necesidad para defender lo suyo cuando los Estados sacrifican las partes, son evidentes. Asimismo, la cercanía física, cuando de regiones transfronterizas con intereses compartibles se trata, es una ventaja añadida de la que se han dado cuenta todos los Estados y que permite articular estrategias de cooperación territorial (Requejo, 2008).

En general, las regiones institucionalizadas tienen algunas capacidades: visibilizarse; tomar iniciativas temáticas; coaligarse con otros entes subestatales para apremiar sobre el cumplimiento o incumplimiento de normas internacionales; o influir, más allá del Estado del que forman parte. Pueden llegar a ser referentes críticos respecto a grandes decisiones internacionales ante las que, por intereses, los Estados a veces silencian.

En algunos temas, los ámbitos subestatales lo pueden hacer mejor que los Estados grandes, aunque no necesariamente mejor que los manejables pequeños Estados que reúnen la ventaja doble de la capacidad decisional y de la proximidad. Hay un principio elemental por el que son los afectados quienes deberían ser, en general, los principales protagonistas: el interés es un gran acicate para no sacrificar temas de importancia en los *do ut des* internacionales.

En el campo comunicativo cultural y como comunidades de vida parten de una gran ventaja: los recursos creativos tienen anclajes territoriales independientemente de que luego realicen despliegues por el ciberespacio. La localización genera sinergias relacionales,

creativas, productivas, de recursos y de usos que además no son incompatibles con los despliegues de comunidades y redes sociales o con los contactos internacionales en un ciberespacio que actúa como un espacio expandido sobre el que desplegar iniciativas o estrategias.

Los ámbitos subestatales pueden realizar así políticas flexibles, ya sea mediante políticas enteramente propias y adaptadas a su entorno, ya sea complementando las realizadas por los Estados y tenidas por insuficientes (audiovisual como industria, por ejemplo).

Los Estados de estructura institucional piramidal son crecientemente disfuncionales con los requerimientos de los nuevos tiempos en dos funciones que se resisten a compartir:

- Sus hábitos de monopolio de las relaciones horizontales interregionales internas al Estado común, que en general suelen tener que pasar por un centro celoso de su función de cemento de la unidad e integridad territorial del Estado.
- Las relaciones internacionales, que se conciben –salvo en países como Alemania o Bélgica– como atributo exclusivo del Estado, excluyendo de la representación con personalidad propia a ámbitos subestatales. En cambio, está más abierta la posibilidad de intervenciones subestatales en cooperación para el desarrollo, o en iniciativas culturales de todo tipo o, más limitadamente, en forma de delegaciones públicas comerciales.

Las comunidades con identidad como actores

No es solo un fenómeno de ventajas estructurales y relacionales. La globalización ha hecho más conscientes del valor de sus culturas a las comunidades con identidad, porque la localización, la descentralización o la diversidad son también tendencias fuertes y capaces de proporcionar sentido a proyectos comunitarios.

Para las comunidades, el despliegue de sus culturas es una base de identificación, de cohesión, de recursos y de desarrollo territorial; pero al mismo tiempo, en la era global tienen dificultades para el acceso a su propio mercado interno y para competir en condiciones de igualdad, y ya no digamos para intercambiar o internacionalizar contenidos de producción propia. Por ello, la política cultural de la diversidad no sólo es aplicable a los Estados (Directivas sin fronteras, leyes del cine...) sino también –con mucho más motivo– a esas comunidades y sus respectivos patrimonios lingüísticos y culturales.

En todo caso, las regiones en los sistemas descentralizados tienen sus competencias y sus políticas propias, en general con mayor intensidad cuanto más se les reconozca como sujetos culturales y políticos diferenciados en el ordenamiento jurídico. Lo tradicional es que las regiones sean especialmente competentes en cultura (patrimonio, artes, equipamientos, programaciones, ayudas a creadores y empresas...) por el hecho de la identidad compartida por su ciudadanía, el conocimiento sobre el terreno y el factor de prestigio para las élites locales. Ello abona el inicio de una cooperación interregional internacional.

Las realidades subestatales se abren paso internacional

También en las relaciones internacionales la cooperación emerge su intervención. Así en el caso de las cumbres de la UIT de Naciones Unidas, como la *Cumbre Mundial de la Sociedad*

de la Información, celebrada en Ginebra y Túnez en los años 2003 y 2006, donde ya intervinieron como agentes las ‘ciudades y regiones’, paralelamente a los de la ‘sociedad civil’, sin que las dificultades promovidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) puedan desvirtuar ese carácter.⁶⁸

El documento conocido como *Agenda 21 de la Cultura* y firmado a finales de 2004, sobre todo por centenares de autoridades locales, pero también por autoridades regionales de América Latina y España, consagra un desarrollo doctrinal de derechos culturales de los ciudadanos y de compromisos de las autoridades firmantes.⁶⁹

Ese limitado reconocimiento jurídico –entidades consultables o redes con funciones de lobby– es la punta legitimante del iceberg del nuevo protagonismo de los agentes emergentes y que tienen una importante proyección de futuro (Mattelart, 2005).

Igualmente, la *Declaración Universal sobre Diversidad Cultural* de UNESCO en el 2001 y la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* de 2005 se configuran como paraguas para la toma de iniciativas de promoción, financieras o fiscales de las culturas subestatales, aún en mayor indefensión que las culturas sostenidas por los Estados nacionales. Son así complementarias las ideas de preservar la diversidad y, desde el principio de subsidiaridad, de hacer lo que se debe para desarrollar la propia cultura porque ningún otro agente distinto a la comunidad lo hará. La contrapartida... es estar abiertas a las expresiones de otras culturas.

En los Estados en los que constitucionalmente la competencia de cultura es compartida pero presupuestariamente cae más de lado de las ciudades y comunidades, como es el caso español, su peso es innegable.

3. Territorio, cultura y comunicación en la Unión Europea

Veamos el lugar del espacio subestatal en la UE y cómo encaja la cohesión territorial en la estrategia de Lisboa,⁷⁰ antes de ver el peso de la cultura y la comunicación en la cooperación territorial intraeuropea.

Espacio subestatal y espacio social en la Unión Europea

El ámbito de mayor y más compleja organización institucional del mundo –y que reúne a 27 Estados y a nada menos que 268 regiones–, la UE, es por ahora el experimento más avanzado del mundo en integración y en los procesos de cooperación interna entre regiones, aunque con un sinfín de contradicciones.

⁶⁸ Su Declaración particular se aprobó unos días antes, en la *II Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales y regionales sobre la Sociedad de la Información* (Bilbao, 9–11 de noviembre de 2005).

⁶⁹ Véase: agenda21cultura.bcn.cat

⁷⁰ Véase el Anexo 1.

Economía y política tienen reconocimientos distintos. En el caso de la UE, no es cuestión baladí que existan tantas regiones y que se reconozca la importancia económica de las mismas, siendo uno de los principales ejes de desarrollo de la política de cohesión de la UE⁷¹. Clasificados los territorios por NUTS,⁷² se han producido procesos significativos de convergencia económica y social en los 20 años que lleva vigente esa política.⁷³ Pero la UE sigue siendo, políticamente, una Europa de Estados miembros, y el proceso de reconocimiento político regional es lento.

Aunque cabe distinguir entre las sensibilidades europeístas-federalistas y los de mera cooperación intergubernamental, la UE, como dijo Jacques Chirac, «es una Europa unida de Estados, no unos Estados unidos de Europa» y, a su vez, en el propio Tratado los sujetos sólo son los Estados miembros y sus ciudadanos de quienes emana el poder, y no los ámbitos subestatales. El propio modelo de construcción institucional europea no es nada cercano, sino que se basa en los acuerdos entre cúpulas y en los desarrollos tecnocráticos ulteriores.⁷⁴ Como se ha podido comprobar en las elecciones europeas del 7 de junio de 2009, ello aleja al ciudadano de las instituciones europeas, en la confianza de que su Estado –y no los Grupos Parlamentarios europeos– le defenderá y, a su vez, para animar el voto ciudadano los partidos convierten el debate electoral en un debate de cuestiones domésticas más o menos motivadoras, habida cuenta que las circunscripciones y candidaturas son de Estado.

La política de apoyo a las regiones⁷⁵ con más dificultades forma parte de la política de cohesión de la UE y se consagró en el Acta Única Europea de 1986 en la idea de reducir

⁷¹ Véase la Comunicación de la Comisión de la UE *Libro verde de la cohesión territorial* (10-10-08, 14059/08). InfoREGIO es el sitio de la información de la política de cohesión.

⁷² Los NUTS (Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas) se dividen en tres tipos (1, 2 y 3) a los que añadir ámbitos locales (4 y 5). Como la estructura administrativa de cada país es distinta, el sistema NUTS es un modo de dar cuenta de ello para una política uniforme. Así, en Alemania son NUTS 1 los 16 Estados Federados, NUTS 2 los 41 distritos administrativos y NUTS 3 los 439 distritos. En Francia son NUTS 1 los 8 grupos de regiones y los territorios de Ultramar, NUTS 2 las 22 regiones y los 4 Departamentos de Ultramar y NUTS 3 los 96 departamentos. En España son NUTS 1 los 7 grupos geográficos de CCAA, NUTS 2 las 17 CCAA y Ceuta y Melilla y NUTS 3 las 50 provincias.

⁷³ Todos los territorios de la UE están tocados por algún objetivo. Todas las regiones de los países con un PIB por habitante inferior al 90 por ciento de la media europea (14 Estados) tienen acceso al Fondo de Cohesión. Todas las regiones de nivel NUTS 2 cuyo PIB/por habitante sea el 75 por ciento de la media comunitaria acceden además al objetivo ‘Convergencia’. De hecho, esos 14 Estados y esas regiones acceden al 81,54 por ciento de los 347.410 millones de euros que la UE dedica a la cohesión. Las NUTS 1 y 2 que no entran en esos objetivos pueden entrar en el objetivo ‘Competitividad regional y empleo’ (15,95 por ciento de ese presupuesto). Las NUTS 3 fronterizas y las que se comprometen a la cooperación, forman parte del objetivo ‘Cooperación territorial europea’, que sólo consume el 2,52 por ciento de ese presupuesto.

⁷⁴ No es que la UE tenga un problema de comunicación con la sociedad, sino que su modo de construcción ha sido principalmente económica, después política, pero elitista y poco de comunicación cultural. No es de extrañar la vuelta parcial a un modelo a la medida de los Estados, en una ‘Europa a la carta’ y con bastantes excepciones tasadas en protocolos y anexos (Polonia, República Checa...). Ello ha permitido salvar los muebles; y no es poco –tras los NO de Francia y Holanda, primero y de Irlanda después–, pero corre el riesgo de reproducir cíclicamente la crisis del proyecto europeo.

⁷⁵ Eurostat (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas) edita cada año un *Anuario Regional* en el que da cuenta de la evolución de cada una de las regiones de los 27 países de la UE. El de 2008 da cuenta, además, de las regiones de los tres países candidatos (Croacia, Macedonia y Turquía) y de países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA): Islandia, Suiza, Noruega y Liechtenstein.

las diferencias. Con el tiempo, los espacios territoriales han sido concebidos dentro de las estrategias de ‘Economía regional’. O sea, han pasado a ser concebidos como los focos de desarrollo, de localización y densificación de la estructura económica de un país (empleo, innovación...) y de atracción de capitales y mano de obra cualificada.⁷⁶ La *Estrategia Territorial Europea* se adoptó en 1999 con fines de cohesión territorial, de la que nacería la iniciativa de cooperación transfronteriza Interreg.

La UE realiza una gran inversión económica en las regiones y se ha limitado políticamente a la puesta en marcha de un consultivo Comité de las Regiones⁷⁷ que no está concebido en el propio Tratado de la UE como un organismo de la Unión. No genera acuerdos multilaterales sino, en todo caso, redes. Los ámbitos subestatales son un tema interno de los Estados.

En este aspecto el abordaje político es simplemente de distintas experiencias de redes entre regiones y de ensayo de fórmulas novedosas. Mientras el principio de subsidiaridad tiene la virtud de reconocer que debería ser competente quien mejor lo pueda hacer y anima a delimitar los campos competenciales, los nuevos experimentos parecen pensados, en buena parte, para no molestar a los Estados aunque sean teorizados como fórmulas de gobernanza compleja.⁷⁸ Es el caso de las estrategias de compartición competencial, los sistemas decisionales multinivel (GPN) o los métodos abiertos de coordinación (MAC)⁷⁹, especialmente entre ámbitos no estatales y en los que la UE tiene capacidad limitada de intervención. Los Estados no los ven con prevención ya que, siendo sólo ellos los sujetos decisorios finales, pueden neutralizarlos si hay problemas.

No obstante, aun siendo imprescindible acumular experiencias al respecto, siempre dentro de los principios del Estado de Derecho y la democracia, el retraso evidente que están teniendo los procesos de participación y consulta y su dependencia de las prioridades nacional-estatales limitan su eficacia, y más en una época de crisis. Aún hoy presentan resultados limitados.

La experiencia indica que –por su transparencia, mayor participación y mayor responsabilidad– la neta distribución competencial en el interior de los Estados es, en principio, más interesante y eficaz que los sistemas concurrentes. Es mejor repartir que compartir, o mejor dicho, es mejor compartir desde el reparto previo, para que nadie se desentienda ni eche la responsabilidad a otros. En este plano el obstáculo no es la UE, sino la actitud de los Estados europeos, poco propensos a ampliar las cesiones de soberanía que ya hicieron a la supraestatal UE, también hacia el interior, hacia las regiones que los

⁷⁶ Véase el Anexo 1.

⁷⁷ Creado en 1994, lo integran 344 representantes de las autoridades regionales y locales: cargos municipales o regionales electos, a menudo presidentes regionales o alcaldes de grandes ciudades europeas. Los nombran los gobiernos estatales. Realiza dictámenes con los puntos de vista locales y regionales sobre las propuestas legislativas de la Comisión y debe ser consultado sólo sobre algunos temas que conciernen al gobierno local y regional (política regional, medio ambiente, educación y transporte).

⁷⁸ Algunos de los principios de la Gobernanza son apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, dentro de un marco de Estado de Derecho, igualdad política y equidad organizada. Aplicado a un marco de actores múltiples habría que añadir criterios de flexibilidad, red, escucha, gestión e integración.

⁷⁹ En general se ciñen al intercambio de información y de políticas o al aprendizaje mutuo.

conforman. En suma, los Estados prefieren las gobernanzas multinivel o la coordinación para tener la última palabra.

El desarrollo de las regiones de Europa sigue siendo desigual, pero por la política de cohesión lo es bastante menos que en el pasado.⁸⁰ A la intensa financiación para las regiones en claves de cohesión le acompaña una nula política regionalista de la UE como tal, que queda como atributo interno de los Estados.

En lo que respecta a la política social, es crecientemente regresiva en esta época de mayoría de gobiernos conservadores en Europa –el alto IVA para la cultura en casi toda la UE o el obligatorio pago por préstamos bibliotecarios son muestras de esos vientos– y con unas instituciones europeas dominadas por ella.⁸¹

La nueva coyuntura económica (la profunda recesión, la competencia de los nuevos jugadores económicos, la anorexia creciente del Estado del Bienestar, el nuevo ciclo de disciplinamiento del trabajo...) y, de otro lado, los recién llegados a la UE desde el Este (con su síndrome conservador post-socialista, su poca experiencia democrática y su afán de aprovechar sus ventajas competitivas en costes de mano de obra cualificada) no crean un escenario favorable para las actitudes de ciudadanía inclusiva ni para la democratización social. Más bien para lo contrario: para la lectura más rebajada posible en términos de democracia, participación y derechos sociales.⁸²

Con ello se pueden encadenar negativamente para la propia legitimación del proyecto de construcción europea tres factores que se retroalimentan: retrocesos en política social, falta de reconocimiento político de los agentes subestatales y erosión de los valores democráticos y de derechos humanos, siendo estos últimos la gran base del proyecto europeo ante el mundo y orgullo de sus ciudadanías, tal y como están magníficamente formulados en

⁸⁰ Tras chequear los retos que plantean a las regiones europeas la globalización, los desafíos energéticos, el cambio climático y la evolución demográfica, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de las Comunidades Europeas *Regions 2020. Évaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE* (Bruxelles, 2008. SEC(2008)) hace una prospectiva a 2020 y señala las diferencias de oportunidades entre regiones según su nivel de desarrollo, localización o demografía, estando en peor situación las regiones de Europa meridional y oriental, aunque en el interior de cada Estado haya regiones en riesgo.

⁸¹ Es muy raquítico el desarrollo de la política social tanto el *Tratado de la Unión Europea* (TUE) –el tratado básico o Tratado de Lisboa de 2007– como el *Tratado del Funcionamiento de la UE* (TFUE) –el tratado de desarrollo–. Se trata en los genéricos Títulos IX a XI, relativos al empleo, política social y Fondo Social Europeo. Orientados por un modelo liberal, se dejan los modelos de protección garantistas para las legislaciones nacionales. A la postre, ese arreglo está siendo una invitación a un viaje pronunciado y generalizado a la derecha de la propia UE. José Martín y Pérez de Nanclares, en *Estudio preliminar* (Real Instituto Elcano, 2008: 16) hace esa distinción entre tratado básico y de desarrollo.

⁸² El creciente desamparo de grandes colectivos enteros, como inmigrantes y trabajadores –mediante la suavizada pero desreguladora *Directiva Bolkestein*, que establece el principio del país de origen para las obligaciones contractuales y laborales; la *Directiva de retorno forzoso*, detención incluida, de inmigrantes sin papeles y con apoyo de un sector de la izquierda, incluido el PSOE; la propuesta (felizmente decaída) de *Directiva de Tiempo de Trabajo* del Consejo Europeo sobre las 60-78 horas ‘voluntarias’ de trabajo semanal por descuelgue individual ‘pactado’ en perjuicio de la negociación colectiva, y abierto al *dumping* social ...– ejemplifica que en lugar de la homogeneización por arriba, extendiendo conquistas sociales o democráticas, que era propia de la década de 1970, estamos en el proceso contrario, la homologación por abajo, lo que no augura sino desapegos crecientes.

el Preámbulo o en el artículo 21 del *Tratado de la Unión Europea* (TUE) como principios que Europa quiere ejemplificar desde su política exterior.

Política regional comunitaria de cohesión

Entre 2000 y 2006 el conjunto de fondos con destino regional fue nada menos que de 195.000 millones de euros, cuyo 70 por ciento fue para las regiones más desfavorecidas (Objetivo 1), el 11,5 por ciento para las zonas en reconversión y con déficits estructurales (Objetivo 2), un 12,5 por ciento para políticas educativas y empleo (Objetivo 3) y el resto para los programas Interreg, Urban, Leader, Equal, financiación de la innovación y desarrollo rural y pesquero.⁸³

Las orientaciones estratégicas de octubre de 2006 dieron lugar a la programación 2007-2013 de los Fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo), Fondo de Cohesión y las Ayudas a la preadhesión de países aspirantes a entrar en la UE.

En 2006 se cambiaron los objetivos anteriores (se formulaban en atención a la situación del sujeto beneficiario) por otros tres objetivos temáticos⁸⁴ a los que se asignaron tres instrumentos: la convergencia, que sería cofinanciada por fondos FEDER, FSE y Fondo de Cohesión; la promoción de la competitividad (a cargo de fondos FEDER y FSE) y la Cooperación territorial europea, cofinanciada sólo por FEDER.⁸⁵

La convergencia de los países y regiones con PIB inferior al 75 por ciento de la media comunitaria se apoya con fondos comunitarios desde una política integral (infraestructuras, empleo, formación, administración). La competitividad se entiende como un factor cualitativo específico del anterior. Y la cooperación territorial europea se centra en la cooperación transfronteriza, transnacional o interregional de regiones y Estados limítrofes con iniciativas conjuntas locales que refuercen la cooperación y en la intención de generar *hinterlands* integrados de recursos compartidos y demandas mutuas.

Cooperación territorial intraeuropea

Se desarrolla en cuatro ámbitos:

⁸³ El País Vasco (inserto en el objetivo 2) no puede quejarse. Percibió en el quinquenio 1989-93, y en plena reconversión industrial, una ayuda de 500 millones de ecus; en el septenio 1994-2000, 1.400 millones de euros; entre 2000-2006 fondos por 1.200 millones de euros. Para el periodo 2007-2013, percibirá una cantidad sensiblemente inferior, unos 500 millones, ya que otras regiones de los nuevos Estados incorporados a la UE (UE-27) requieren más atención.

⁸⁴ Sustituyen en continuidad a los Interreg; de hecho, Interreg III era la iniciativa comunitaria del FEDER en favor de la cooperación entre regiones de la Unión Europea durante el período 2000-2006. El objetivo de Interreg consistía en aumentar la cohesión económica y social en la UE fomentando la cooperación transfronteriza (Interreg IIIA), transnacional (IIIB) e interregional (IIIC). El Interreg IIIB de cooperación transnacional abarcaba muchos espacios: alpino, islas ultraperiféricas, Báltico, Atlántico, Mar del Norte, Noroeste, Sudoeste...

⁸⁵ Como se ve, el FEDER puede intervenir en los tres nuevos objetivos de la política regional. A España le correspondieron en el periodo anterior un total de 559 millones de euros, de los cuales 249 se destinaron a los Programas de Cooperación Transfronteriza, 149 a los Programas de Cooperación Transnacional y 111 a los Programas de Vecindad Europea.

- Cooperación transfronteriza. La cooperación transfronteriza reforzará las actividades económicas, sociales y medioambientales a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible y mediante el fomento del espíritu empresarial, el turismo, la cultura y el comercio transfronterizo; la mejora de la protección y gestión conjunta del medio ambiente; el apoyo a las conexiones entre las zonas urbanas y rurales; la reducción del aislamiento, mejorando el acceso a redes y servicios de transporte, de información y comunicación y a las redes transfronterizas de agua, gestión de residuos y de energía; desarrollo de la colaboración y utilización conjunta de infraestructuras.⁸⁶Un caso de interés es el acuerdo general España-Portugal, que implica a todos los NUTS 3 de uno y otro lado de la frontera.⁸⁷ Se han desarrollado ya tres acuerdos Interreg a lo largo de los últimos años. El último, el Interreg III (2007-2013) incluye un Programa Operativo, con la obligación de crear sociedades transfronterizas que eviten costes de transacción o dificultades administrativas. Siempre ha estado presente la recuperación de patrimonios arquitectónicos, pero en el Interreg III da un salto al añadir la aparición con especial fuerza del turismo en relación al patrimonio. Entre ambos rondan el 10 por ciento del presupuesto.
- Cooperación transnacional. La cooperación transnacional se dirige al desarrollo territorial integrado, concentrándose en las prioridades de innovación, medio ambiente, accesibilidad y desarrollo urbano sostenible. Por ejemplo; Sudoeste europeo;⁸⁸ Madeira-Azores-Canarias;⁸⁹ España-Francia-Portugal-Gran Bretaña; Mediterráneo entre regiones de nueve Estados; Espacio Atlántico entre regiones de 5 países⁹⁰. En el caso de este último, si bien la palabra cultura no era mencionada en las prioridades ni entre sus 12 objetivos, en cambio, tenían un componente cultural 5 de sus 16 proyectos ejecutados (patrimonio, influencias culturales históricas, turismo cultural, jóvenes diseñadores en la cultura atlántica...).

⁸⁶ Por ejemplo, la euroregión Rhein-Waal entre autoridades locales alemanas y holandesas para mejorar la atención sanitaria en esa zona. O la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai. Asimismo los acuerdos de los territorios NUTS 3 entre provincias pirenaicas entre España y Francia.

⁸⁷ *Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013*. Documento final provisional (2006, noviembre).

⁸⁸ El espacio Sudoeste europeo abarca todas las Comunidades Autónomas de España menos Canarias, todo Portugal, algunas de Francia y Gibraltar. Sus prioridades son innovación, medio ambiente, accesibilidad en transporte, TLC y redes de información; y desarrollo urbano sostenible, en el que se han incluido algunas acciones de patrimonio histórico y cultural. Tiene un coste de 132 millones de euros, de los que el FEDER se hace cargo del 75 por ciento.

⁸⁹ El Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg III B Azores-Madeira-Canarias 2000-2006 versó sobre cuatro campos: ordenación territorial y desarrollo urbano-rural; desarrollo de los transportes y comunicaciones y Sociedad de la Información e I+D; promoción de la cooperación económica e institucional; valorización y gestión sostenible de los recursos naturales y culturales que, en este último caso, se ciñen a patrimonio y turismo. Estuvo dotado con 171 millones de euros, de los cuales la financiación del FEDER comportaba 145 millones.

⁹⁰ Los objetivos de la primera convocatoria de candidaturas para Espacio Atlántico, con 26 millones de euros del FEDER, cubría las cuatro prioridades: 1) promover redes empresariales y de innovación transnacional; 2) proteger y mejorar la seguridad y sostenibilidad del medio ambiente marítimo y costero; 3) mejorar la accesibilidad y las conexiones internas, y, 4) promover sinergias transnacionales de desarrollo urbano y regional sostenible.

- Cooperación interregional. Interreg IV C. La cooperación interregional potencia la eficacia de la política regional a través de la cooperación centrada en la innovación y la economía del conocimiento, en el medio ambiente y en la prevención de riesgos (incluye el patrimonio cultural y paisajístico); los intercambios de experiencias y difusión de buenas prácticas; y los estudios y análisis de las pautas de desarrollo en la Comunidad. Hay tres redes de este tipo: Interact II, Espon (Observatorio de Ordenación del Territorio) y Urbact II (Desarrollo sostenible del medio urbano).
- Instrumento de Vecindad y asociación europea. Se trata de programas conjuntos, por ejemplo, entre Andalucía y Marruecos Norte, o entre Canarias y Marruecos Sur, o entre los países de la Cuenca mediterránea.

Las AECT y las euroregiones

Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)⁹¹ tienen importancia como uno de los instrumentos institucionales privilegiados de cooperación europea. Aprobadas en julio 2006 por el Parlamento Europeo y el Consejo, tienen personalidad jurídica para temáticas de «cooperación transfronteriza, transnacional e interregional de los Estados miembros» a fin de reforzar la cohesión económica y social.

Pueden participar Estados, colectividades regionales o locales, asociaciones y organismos de derecho público, sin que tenga que haber un tratado internacional previo de Parlamentos nacionales, pero sí requieren el acuerdo del Estado al que pertenece una región.

En la actualidad funcionan distintos AECT entre regiones fronterizas: franco-belga; holandesa-belga; Alpes-Mediterráneo; Pirineos-regiones mediterráneas limítrofes; Portugal-Galicia; Hungría-Rumanía... Sus agentes pueden ser los Estados miembros, las colectividades regionales o locales, otros organismos de Derecho Público o asociaciones entre los anteriores. Para ser reconocidos tienen que suscribir por unanimidad un convenio.⁹² Cuentan con una asamblea de representantes de los organismos y tienen una dirección.

Es una estructura más formal que una euro-región, que también es una asociación, pero no necesariamente de organismos gubernamentales. Carece de poder político, teniendo las competencias de los organismos que las constituyen.

Confirmación de la cooperación

⁹¹ Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) (DOUE L 210/19, 31-07-2006); Reglamento 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOUE L 210/01, 31-07-2006).

⁹² Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT). Un AECT dispone al menos de una Asamblea, constituida por los representantes de sus miembros y de un director, que representa a la AECT y actúa en nombre y a cuenta del mismo. Su presupuesto es anual y se adopta en la Asamblea.

En el quinto informe de situación de la Cohesión económica y social de junio de 2008,⁹³ se ratificó la importancia de la política regional y de los intercambios transfronterizos, transnacionales e interregionales, solicitando más recursos para este ámbito. Se subrayaba que la competitividad está en el corazón de la propia cohesión, revalorizaba las políticas activas de empleo y reiteraba los compromisos de sostenibilidad de Göteborg.

Llamaba la atención la novedosa importancia que daba a dos factores: a los actores regionales y locales y a la cooperación entre regiones y comarcas vecinas. Clasifica las regiones entre las necesitadas de convergencia, las que están en transición y las que son competitivas y tienen un importante número de *knowledgeworkers*, alto nivel de servicios empresariales y financieros y de gasto en I+D (ver tabla 1).

Tabla 1. Principales características de las regiones necesitadas de convergencia, regiones en transición y regiones competitivas

	Conv	Transition	RCE	EU27
Population share in 2005 in %	31.4	7.2	61.3	100
Average annual change in population 2000-2005 in % ^{***}	-0.13	0.75	0.58	0.37
Number of regions [*]	84	28	159	271
Employment rate in 2006 in % ^{**}	57.6	62.8	68.1	64.4
Change in employment rate 2000-2006 in percentage points ^{**}	1.6	5.2	2.1	2.2
Unemployment rate in 2006 in % ^{**}	11.0	8.8	6.8	8.2
Change in unemployment rate 2000-2006 in percentage points ^{***}	-2.9	-2.5	0.2	-1.0
GDP per head in 2005, EU27=100 ^{****}	58	95	122	100
Change in GDP per head 2000-2005 in index points EU27=100 ^{****}	4.3	5.6	-3.7	0
R&D as % of GDP, 2004 or most recent year	0.77	0.94	2.07	1.85

* CEE (Sachsen-Anhalt) taken into account as Convergence region / ** based on NUTS breakdown valid 1/1/2007 / *** Excluding two UK, PT, DE and one Finnish region (no data) / **** excl. UKM5 and UKM6 (no data) / Source: Eurostat and DG REGIO calculations.

Algunas regiones van a ser una de las claves de las salidas a la crisis económica como estructurantes de nuevos espacios económicos y de identidad, mientras que otras conocerán lo peor de los efectos de la crisis al desestructurarse sus viejas economías por falta de una estrategia de recambio animada por las fuerzas vivas. Probablemente, por incapacidad de adaptación, se produzca más la segunda situación que la primera. Incluso en la construcción regional europea, lo más probable será una mezcla de los peores escenarios que ya se preveían en el año 2007.⁹⁴

⁹³ Véase la Comunicación de la Comisión *Growing regions, growing Europe. Fifth progress report economic and social cohesion* en la Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN) del Ministerio de Vivienda español. Disponible en: <http://www.eukn.org/espana/abouteukn/index.html>

⁹⁴ El presidente de la Región Toscana y del Buró Político de la Conferencias de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), Claudio Martini, contemplaba precisamente esos tres escenarios: uno optimista de reconstrucción política interregional; otro de retroceso, ciñéndose el apoyo de la UE a la política regional de las regiones más retrasadas y procedentes de la nueva ampliación; y la peor prevista sería «la exacerbación de los egoísmos», quedando la política regional prácticamente sin presupuesto de la UE, más allá de algunos gestos simbólicos.

Cultura y comunicación en la UE: ámbitos aparte

Los grandes programas culturales, sean de los Estados o de la UE, siguen formalizándose desde un componente de prestigio ante otros (conmemoraciones, institutos por lenguas...), lo que nos retrotrae al tipo de tratamiento de la cultura de finales del siglo XVIII, de la época de la Ilustración, cuando la cultura era el espejo del esplendor del poder y nacían instituciones señeras como los museos, las bibliotecas nacionales o las grandes academias. Ése es un espacio en rápido agotamiento. Las culturas conectadas y la creatividad artística tomarán el relevo.

La cultura y la comunicación no figuran entre las prioridades de la política de cooperación territorial de la UE. Tampoco se las considera como parte de la quinta libertad: la de la libre circulación del conocimiento.

Sin embargo, al poner en común iniciativas territoriales emergen proyectos de interés cultural. En la búsqueda de valor e identidad de los territorios, las culturas reales aparecen como emanaciones naturales, aunque para ello se refugien en proyectos de desarrollo urbano o natural. Son signos de los tiempos en los que las culturas de Estado han llegado casi a sus límites y no se pueden construir sin los espacios más pequeños e identificables por la historia. La cooperación cultural interterritorial, se quiera o no, se abrirá camino.

Cultura europea: crecientes desarrollos y poco soporte en los Tratados

La UE tiene, desde Maastricht, su ámbito competencial directo en cultura, tal y como lo recoge el actual artículo 167 del *Tratado de Funcionamiento de la UE* (TFUE), que contempla el respeto y fomento de la diversidad y del patrimonio común, los intercambios no comerciales y la creación, y somete a la regla de la unanimidad, por su carácter de tema sensible, un ámbito que es netamente de los Estados miembros.

Se abre camino

El artículo 22 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE* del año 2000 proclamaba el respeto a la diversidad lingüística, mientras que el artículo 21 prohibía la discriminación por razón de lengua. Ese respeto, así como la apertura a otras culturas, es uno de los valores básicos de la UE. Doctrinalmente entiende la diversidad como riqueza colectiva. Ello no afecta sólo a las 23 lenguas oficiales de la UE, sino también a las numerosas lenguas regionales y minoritarias habladas por diversos grupos de población y que tienen sede en poblaciones que abarcan a más del 60 por ciento de la población. Bastantes de ellas corren el riesgo de desaparición por el impacto diglósico de las lenguas de Estado.

Asimismo, en la versión consolidada del TUE tras el *Tratado de Lisboa* de 2007, y aún hoy pendiente de ratificación, dice respecto a la cultura –en su artículo programático 3.3. – que «La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo». El artículo 6 del TFUE, en relación a la cooperación interna, dice que «la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros». Los ámbitos de estas acciones tendrán finalidad europea, y entre ellas incluye a cultura, turismo o educación.

A cultura se le dedica todo un título –Título XIII del TFUE–, pero con un solo artículo (art. 167), que dice que la Unión es competente dentro de ciertos límites. Releyendo ese artículo se entiende que:

- La UE es competente en el marco de la UE en general. Está especialmente legitimada si es para poner de relieve ‘el patrimonio cultural común’ y complementar y apoyar las acciones de los Estados. O sea, es subsidiario. Pero también, y siempre que respete la diversidad, podría tomar decisiones de cultura –incluso a escala de la Unión y afectando a los Estados miembros, aunque no quieran estos–, en virtud del principio de subsidiaridad que le hace competente en materias no exclusivas. Otra cosa es que lo haga. No hay precedentes.
- La UE asume el papel de favorecer la cooperación entre Estados. Se da un papel tractor y coordinador.
- Se aplica especialmente el principio de subsidiaridad para poner en valor elementos materiales (patrimonio) e inmateriales (puesta en valor, difusión) de relevancia europea.
- Asume específicamente funciones de apoyo al intercambio no comercial y a los creadores de cualquier ámbito, lo que tiene una especial relevancia.
- Asume también la cooperación –sin perjuicio de los Estados– con terceros países y organismos internacionales.
- El Parlamento Europeo y el Consejo, tras consultar al Comité de las Regiones, puede legislar sobre fomento.
- No puede armonizar legislaciones de países.
- El Consejo, a propuesta de la Comisión, adopta recomendaciones.

La excepción cultural

Como es sabido, el sagrado artículo 3 del TUE proclama que la Unión establecerá un mercado interior con una unión aduanera (de conformidad con los artículos 28 a 32) y una unión económica y monetaria. Esa apuesta es base para una apuesta por la liberalización externa desde una política comercial común (artículo 206 del TFUE) basada en la supresión progresiva de las restricciones y barreras arancelarias en los intercambios internacionales y de las inversiones extranjeras directas.

Pues bien, el ámbito cultural, como ámbito propiamente nacional, es excepcional a este respecto en dos sentidos.

En un primer sentido, el importante artículo 107.3 del TFUE, relativo a las ayudas de Estado o regionales a determinados ámbitos –como las dos temáticas de esta ponencia, regiones y cultura–, viene a reconocer su carácter sensible y autoriza –«podrán considerarse compatibles con el mercado interior»– esas ayudas de Estado siempre que no alteren ‘el interés común’. En efecto, apunta, por un lado, al trato excepcional a las ayudas a las regiones

desfavorecidas (apartados a. y b. del artículo) y de otro lado, a la cultura de los Estados miembros o de las regiones (apartado d.).⁹⁵

En un segundo sentido, ello conlleva (art. 207.4) que, si bien en la negociación y celebración de los acuerdos comerciales convencionales el Consejo decidirá por mayoría cualificada, en la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos comerciales de servicios y de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad, al igual que para el «comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión».⁹⁶

Dos apreciaciones

Por una parte, la cultura ya es también competencia de la UE, eso sí, matizada por el principio de subsidiaridad; pero además es un tema aparte, ajeno a las prioridades, aunque haya absorbido en el pasado bastantes preocupaciones, como es el caso del audiovisual europeo. No forma parte, más que tangencialmente, de la Estrategia de Lisboa, que cuando apuntaba a la ‘Sociedad de la Información para todos’ entendía circunscrito el tema al acceso a aparatajes y webs, no a una reforma real de la libre transmisión cultural y del conocimiento, incluyendo los espacios cercados por las actuales normativas de propiedad intelectual. La cultura es entendida como un elemento aparte y de prestigio, al que se le empuja a la comercialidad en los brazos de las ‘industrias creativas’, pero no un factor sinérgico del cambio social que queda reservado al ‘conocimiento’, del que no parecen formar parte comunicación o cultura y del que sí participaría, en cambio, el ámbito educativo. Es recurrente este enfoque de la cultura y la comunicación como un aparte.

Por otra parte, no abunda la cooperación multilateral cultural en el interior de Europa. Hay muchos convenios bilaterales de limitado desarrollo. La cooperación bilateral es más bien promocional o como acompañamiento a otros objetivos. Abunda más la cooperación bilateral de los países europeos, vía institutos, con otras áreas del planeta con las que mantienen lazos culturales o históricos.⁹⁷

⁹⁵ Dice que «podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349 [se refiere a las ultraperiféricas, como Canarias, Azores, Madeira, Guayana francesa, Martinico...], habida cuenta de su situación estructural, económica y social; [...]

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común [...].

d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común».

⁹⁶ También el comercio de «servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos».

⁹⁷ Véase: EFAH-FEAP e Interarts. *Report on the state of cultural cooperation in Europe for the European Commission Directorate-General for Education and Culture* (3-10-2003).

Comunicación en la UE: nulo reconocimiento doctrinal, pero alto desarrollo legislativo

La comunicación siempre ha tenido un mayor protagonismo que la cultura en la UE – Directiva de TV sin fronteras y su reforma, TDT, estándares...–, aunque en general limitada y confundida con las redes de comunicación. Se insiste en especial en Internet como Red y acceso, sin que el acceso a los contenidos ni su carácter se mencionen. ‘Internet de alta velocidad para todos y su cobertura universal para 2010’ es la acción 10 del decálogo de diciembre de 2008.

Los temas de comunicación e información han tenido un tratamiento exhaustivo a lo largo de los años de construcción europea. Aunque relacionadas –no hay ciudadanía ni sociedad avanzada sin potentes sistemas y medios de comunicación, y viceversa–, la comunicación y la ciudadanía tuvieron siempre tratamientos doctrinales y jurídicos aparte en la Comunidad Europea.

Hoy la comunicación aparece en el artículo 11 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE* que, aunque no incorporada al Tratado, sí tiene carácter vinculante. Ahí aparece sólo como derivada de la libertad de expresión y de información y reducida al campo de acción de sus agentes. Así se deduce cuando dice que se respetan «la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo», a diferencia del concepto de ciudadanía, que da nombre al propio Título V de la Carta y es fundamento de la legitimación de los Tratados.

Para sorpresa de todos, la comunicación y la información están ausentes en los dos Tratados mismos. Carecen de reconocimiento o de estatuto reconocido. Sólo el interesante Protocolo 29 del *Tratado de Lisboa* relativo a la radiodifusión pública habla de los medios de comunicación, para respetar la facultad de los Estados para organizar y financiar sus servicios públicos de RTV.⁹⁸ Por su parte, el artículo 169 reconoce el derecho a la información como un derecho de los consumidores.⁹⁹

Y volvemos al principio. Al final, el debate es sobre la formación de una verdadera ciudadanía europea.

La cooperación cultural

Con buen criterio, Jesús Martín Barbero indica que la cooperación cultural no es «un asunto de ‘relaciones públicas’ entre Estados», sino la ‘dimensión política de la relación entre

⁹⁸ El Protocolo nº 29, suscrito por los Estados miembros respecto al sistema de radiodifusión pública de esos Estados, entiende que «el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación» y que las disposiciones de los Tratados no perjudicarán «la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Unión en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público».

⁹⁹ Véase el Anexo 2.

culturas distintas', sin que deba caerse ni en la instrumentalización ni en el paternalismo propio de la cooperación Norte-Sur.¹⁰⁰

El artículo 21 del TUE indica que la acción exterior de la Unión se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: democracia, el Estado de Derecho, derechos humanos y libertades, dignidad humana, igualdad y solidaridad y respeto del Derecho internacional. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales. Menciona algunas funciones.¹⁰¹ La cooperación cultural no aparece entre los fundamentos de la cooperación internacional y, sin embargo, es ejercida a través de múltiples programas europeos, auténticas expresiones de cooperación.

La cultura es parte –aunque relegada– del modelo de construcción de la Unión Europea y de la ciudadanía europea. La UE potencia la difusión de la actividad cultural a través del Programa Cultura 2007–2013¹⁰² y de otros más específicos destinados a aspectos más concretos. Sólo en audiovisual, cabe mencionar los programas Media, Eurimages, Eureka, Observatorio, UER... En el ámbito de la movilidad de creadores y de las modalidades de apoyo a las industrias culturales hay sendos grupos de trabajo.

Excepción hecha para la zona euromediterránea, apenas hay política exterior cultural. Se circunscribe a Rusia, India, China, las asociaciones asiáticas ASEM y ASEF... y a México (Fondo Cultura UE México) y Brasil.

La inmensa mayoría de la cooperación cultural hacia fuera de la UE la realizan los Estados,¹⁰³ pero además lo hacen por su cuenta –sin contar con la UE ni, obviamente, con las regiones.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Véase Martín Barbero, J. *La comunicación en la gestión de la cultura*. Disponible en: <http://www.sinic.gov.co/SINIC/Publicaciones/Archivos>.

¹⁰¹ La defensa de sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; la democracia, la paz, el apoyo al desarrollo sostenible para erradicar la pobreza; la integración de todos los países en la economía mundial, el medio ambiente y los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; afrontar catástrofes; cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

¹⁰² Véase: *Le programme Culture de l'Union Européenne (2007-2013)*. Commission Education et Culture. Tiene 400 millones de euros de presupuesto para el período, orientados preferentemente a la movilidad internacional de los agentes de la cultura, la circulación de obras y el diálogo intercultural; y constan preferentemente de subvenciones para la cooperación cultural en la medida que haya *partenaires* de varios países –tanto en proyectos plurianuales (3 a 5 años) como en acciones de cooperación (hasta dos años)– junto a financiación de algunos premios, las ‘Capitales europeas de la cultura’ o el apoyo a redes y estudios. A lo largo de los años anteriores a 2007 se abordaron temas como lenguas minoritarias, escultura, artes, patrimonios, identidad europea, jazz, patrimonio en los balcanes, cultura gitana... En otra versión del mismo Programa (*La culture en mouvement*, 2008) se presentan los proyectos del inmediato futuro bastante centrados en la creatividad.

¹⁰³ Véase el caso de Iberoamérica en Bustamante (2007). Igualmente, como evaluación véase García Leiva, M.T. (2007), *Estado de la cooperación española en cultura y comunicación con el resto de Iberoamérica. Balance analítico y descriptivo (1997-2007)*. El tema forma parte del proyecto de la Fundación Alternativas, con el apoyo y la financiación de la AECID, *Estado y Prospectiva de la Cooperación Española con Iberoamérica en Cultura-Comunicación, 1997-2007*.

¹⁰⁴ Por ejemplo, en el Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2005-2009 de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de España ni se menciona a las CCAA dentro de los ‘Mecanismos para integrar la dimensión cultural en la política española de

Por ejemplo, la política cultural exterior del Estado español tiene tres grandes dimensiones que resaltan la visibilidad cultural española, la cooperación cultural y el desarrollo. En efecto, se basan en la proyección y la acción cultural en el exterior, entendida la cultura en su pluralidad; la cooperación cultural como intercambio y reconocimiento mutuo entre países y sus culturas; y la acción cultural como herramienta de cooperación al desarrollo.¹⁰⁵ Como esos objetivos son perfectamente compatibles con la intervención cultural de ámbitos subestatales con un mínimo de organización institucional o de sociedad civil, está contemplada genéricamente la presencia de las comunidades autónomas (CCAA) como posibles actores en España aunque como agentes invitados. Algunas de las sugerencias de posibles acciones serían asumibles por cuenta propia por las regiones en clave de cooperación interregional.

En suma, nos podemos preguntar cómo es posible que una Europa que se ha construido históricamente sobre sus culturas y valores, con el consiguiente orgullo de sus ciudadanías, no haya fundamentado en ella su naturaleza jurídica, así como su modelo de integración. Posiblemente una mayor fundamentación de la UE en su trama cultural común y en un mutuo y desprejuiciado conocimiento hubiera sido una mejor base de ciudadanía, de solidaridad y de cooperación.

La explicación es que la economía es el fundamento de la UE. Le sigue la política en vías de construcción por fases, sin que sea aún un artefacto autónomo. Y se queda a mucha distancia la cultura, a pesar de la larga trama histórica cultural común a toda Europa, entendida en sentido amplio y presente en todas las culturas nacionales.¹⁰⁶

4. Plataformas para la cooperación en el ámbito subestatal o subnacional en Iberoamérica

Es posible compatibilizar la mirada sobre la cultura propia con la cooperación abierta entre diversos, desde el derecho universal a enriquecer el mundo desde lo local. La cooperación intercomunidades generaría unas economías de escala y un contrapeso horizontal a las tendencias a la globalización y centralización de la cultura y de las redes materiales (transporte, infraestructuras) como inmateriales (operadores dominantes de radio o TV) de las comunicaciones.

Realidades institucionales

Primera lectura: bajo el paraguas de la *Carta Cultural Iberoamericana* aprobada en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Montevideo, 3 a 5 de noviembre

cooperación internacional' (pp. 34 y ss). España, obviamente, incluye cultura e idioma entre las prioridades de ese Plan Director, pero no lo ha hecho o podido hacer en las relaciones multilaterales selectivas que orientan su aportación a aquellos organismos internacionales que gestionan los fondos de Cooperación al Desarrollo (PNUD, FMI, OMS, UNESCO...) lo que, en cambio, sí ha hecho con temas de género o gobernanza.

¹⁰⁵ Véase: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007). *Estrategia de cultura y desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid. Véase <http://www.aeci.es>

¹⁰⁶ Está presente esa trama cultural común europea a lo largo de la historia en forma de sistemas económicos y modos productivos parecidos, difusión tecnológica, comercio y vías de comunicación y contacto, como los *mare* o el Caminode Santiago; modelos de administraciones, Universidad...; referencias civilizatorias, derecho romano, estilos arquitectónicos, literatura compartida...

de 2006)¹⁰⁷ se proponía promover un espacio cultural iberoamericano «como un ámbito propio y singular con base en la solidaridad [...] y el intercambio cultural», lo que ampara también el ámbito interregional o el regional transfronterizo desde el conjunto de principios allí aprobados (protección de derechos culturales, participación, cooperación, reciprocidad, equidad, transversalidad, complementariedad, etc.).

Ello significa que los espacios subestatales o regionales pueden ser también sujeto activo de cooperación y, de hecho, lo han empezado a ser porque ya lo eran en otros ámbitos de acuerdos interregionales. Cabe pensar en una cooperación entre regiones iberoamericanas.

Segunda lectura: aún se ha avanzado poco en la implicación de las CCAA españolas en la cooperación institucional horizontal en Iberoamérica para el aprovechamiento de todos los recursos, a pesar de la tradición de cooperación a través de ONGs de ámbito regional, especialmente intensa en Catalunya y País Vasco.

La fase actual es de presencia oficial –incipiente de algunas CCAA– en el ámbito internacional en general y en la cooperación en particular. Así, el Institut Ramon Llull (Cataluña) o el emergente Instituto Etxepare (País Vasco) tienen vocación de embajadas culturales en torno a idiomas y culturas y realizan algunas de las acciones que realiza el Instituto Cervantes, con especial atención a los lectorados en las Universidades europeas o latinoamericanas, así como el impulso de plataformas para la difusión de su cultura y de las producciones y creaciones de sus propias industrias culturales.

En el aspecto sectorial también está en su fase de inicio. Así en el sector audiovisual, las intervenciones de algunas CCAA se limitan al Programa Raíces, a secciones como ‘cine en construcción’ en los festivales de Donostia-San Sebastián y Toulouse, o al Foro de Iberoamericano de Coproducción en el Festival de Cine Iberoamericano de Huelva.¹⁰⁸

Nada impide, salvo la mentalidad, su implicación en procesos de cooperación con líneas propias, en unos casos, y con líneas compartidas con los organismos de la cooperación estatal española o con las ONGs, en otros. Los espacios reservados a políticas de Estado –tal es el caso de Ibermedia– privan a este tipo de cooperación de los recursos añadidos que pudieran aportar las CCAA. En el futuro, sin perjuicio de la autonomía de cada cual, deberían haber dinámicas colaborativas que permitieran multiplicar capacidades.

Tercera lectura: proliferan en el mundo las redes privadas, sociales, corporativas y públicas también en el ámbito cultural y territorial. Suponen una gran experiencia asociativa y un colchón para iniciativas de partenariado y de gestión de fondos comunes.

Las asociaciones de ciudades y de gobiernos locales son múltiples, configurando redes con actividades de información, evaluación, aprendizaje y apoyo.¹⁰⁹ Las específicas

¹⁰⁷ En sus antecedentes intervino especialmente Jesús Prieto. Esa cartafue preparada por la IX Conferencia Iberoamericana de Cultura inmediatamente anterior.

¹⁰⁸ Véase: Albornoz (2008, octubre). El tema forma parte de un proyecto de la Fundación Alternativas.

¹⁰⁹ Así, entre ellas, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), FAL, los 181 municipios de Mercociudades (miembros y asociados), la Asociación de Ciudades Árabes (*Arab Towns Organization*), Eurovilles, Unión de Capitales de la UE, Forum de Autoridades Locales y regionales del Mediterráneo, Eurocities, Telecities, Global Cities Dialogue, Consejo de Comunas y Regiones de Europa (CCRE), la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)... Algo menos abundantes son las de ámbito territorial o mixto. En el caso de la UE, el institucional ComitéEuropeodelasRegiones (CdR), el Congreso de Poderes Locales y Regiones de Europa

culturales son también numerosas.¹¹⁰ Hay, asimismo, asociaciones que promueven el intercambio de información sobre políticas culturales, entre las que han destacado en los últimos tiempos la Red Internacional de Políticas Culturales (RIPC)¹¹¹ o la Red Internacional de la Diversidad Cultural (RIDC).¹¹² Hay muchas redes culturales¹¹³ y algunas en el campo de la comunicación.¹¹⁴

Cuarta lectura: hay un espacio consolidado de cooperación cultural de España con Iberoamérica –articulada en organismos públicos y privados, incluso hasta con dispersión de esfuerzos¹¹⁵– a través de UNESCO y organismos de cooperación regionales, como la Unión Panamericana, la Organización de Estados Americanos (OEA), la OEI¹¹⁶ o el Convenio Andrés Bello (CAB).

Pueden coadyuvar a esa implicación no sólo los organismos supranacionales como la UE o Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y los Estados Asociados (Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) u otros. También valen como paraguas para una cooperación más allá de los países los acuerdos entre organismos supraestatales como el Acuerdo marco UE-Mercosur o el de la Cumbre Unión Europea y América Latina y Caribe. De hecho, estando cubierto el modelo transnacional entre Estados por las instancias regionales supraestatales (Mercosur, UE...), éstas son plataformas para

(CPLRE), la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), ELANET, el Comité Permanente para el Partenariado Euromediterráneo de las Autoridades Locales y Regionales (COPPEM), la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), la Asociación Regional Europea sobre la Sociedad de la Información, Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM); Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

¹¹⁰ Redes de este tipo se encuentran en el espacio iberoamericano: Red Interlocal de Ciudades Iberoamericanas para la Cultura –y cuyo primer Foro se celebró en Montevideo entre el 25-28 de marzo 2003–, Red Cultural Mercosur, Unidad Temática Cultura de la Red Mercociudades, Red de Centros Culturales de América y Europa, Red Iberformat, Les Rencontres, Redesearte Paz, Ibetur... E igualmente en Europa: Alianza de Ciudades Europeas de Cultura (Patrimonio), Cultural City Network (CCN), Network of European Cultural Capitals and Months (ECCM), la Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información - IT4ALL, Conference des Villes de l'Arc Atlantique- Groupe Culture & Patrimoine (CAAC - CVAA).

¹¹¹ Es un foro internacional de ministros de Cultura para el intercambio de opiniones sobre temas culturales y la elaboración de estrategias para promover la diversidad cultural. La pilota Québec. Ha sido muy activa en relación a las últimas convenciones de UNESCO.

¹¹² Es una red mundial de artistas, organizaciones culturales y empresas de más de 50 países, con sede en Toronto (Canada), que luchan contra los efectos homogeneizadores de la mundialización sobre la cultura.

¹¹³ Véase: Brun (2008: 240 y ss.). El informe hace un desarrollo exhaustivo de múltiples asociaciones sectoriales privadas o profesionales: música, patrimonio, gestión cultural, teatro, artes...

¹¹⁴ Así la Iniciativa de Comunicación, CI LA (The Communication Initiative Latin America) es una comunidad virtual con un interés común: el uso de estrategias de comunicación y medios para atender problemas del desarrollo. Es una alianza entre 29 organizaciones internacionales, interesadas en invertir recursos y compartir sus experiencias para generar un cambio en el pensamiento, las políticas y la práctica de la comunicación y los medios para el desarrollo.

¹¹⁵ Véase: García Leiva, M.T. (op. cit.).

¹¹⁶ La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional.

profundizar en el espacio subestatal o subnacional, siempre que se superen las reticencias de los Estados a la cooperación transfronteriza entre regiones de distintos Estados.

También Mercosur cuenta desde 2004 con un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) –dotado inicialmente con 100 millones de dólares– que inevitablemente pasa por la regiones y está orientado a infraestructuras, competitividad, integración social y fortalecimiento de estructuras institucionales, así como con un Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur que reúne a los Estados subnacionales de los Estados parte y tiene funciones consultivas para estimular el dialogo y la cooperación entre autoridades de nivel municipal, estatal, provincial y departamental.¹¹⁷ Tiene dos Comités: el Comité de Municipios y el Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

Las potestades del Foro son de propuesta de medidas para la coordinación de políticas y de formulación de recomendaciones por intermedio del Grupo de Mercado Común. Pero no se contempla su participación en la toma de decisiones; y son los Estados los que definen los órganos gestores de las decisiones. Asimismo, está concebido como «cooperación *entre* entes de los Estados miembro y no *con* las autoridades del proceso de integración». Hay una significativa «ingerencia del Estado Nacional en todos los aspectos del FCCR: designa a los representantes nacionales, interviene en la confección de la agenda» (Menin, 2008: 575-576).

Es el órgano adecuado a la propuesta que se contempla aquí, siempre que se supere «el escaso desarrollo institucional que se observa en la mayor parte de los grupos subregionales» (Sanahuja, 2007: 84).

Asimismo, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) es una plataforma de cumbres que, aunque sin personalidad jurídica, tiene vocación de integración política, y entre sus objetivos se halla la armonización de políticas entre sus componentes.

También pueden ser plataformas auspiciadoras de una cooperación interregional cultural los organismos generales de integración subregional, de los que forman parte regiones o Estados provinciales fronterizos y que sirven para el desarrollo del comercio exterior de la zona, las inversiones fronterizas conjuntas y el impulso de obras de infraestructura estratégicas para el desarrollo regional.¹¹⁸

Así, por ejemplo, podrían coadyuvar organismos como la Zona de Integración de las regiones del Centro Sur de América Latina (ZICOSUR) o la Organización Latino-americana de los Gobiernos Intermedios (OLAGI), el equivalente en Europa de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM). El grupo más activo es CRECENEA–CODESUL entre regiones del nordeste argentino y el sur brasileño¹¹⁹. La idea es el trabajo colectivo del

¹¹⁷ Creado en el año 2004, comenzó a funcionar en el 2007.

¹¹⁸ Por ejemplo, Argentina firmó un proceso de integración subregional con Paraguay con la firma en Asunción, el 28 de noviembre de 1989, entre el Gobierno de la República Argentina y el de la República del Paraguay, del Acuerdo de Complementación Económica e Integración Subregional y Fronteriza, relativo al establecimiento de Centros Binacionales de Control Único de Fronteras, a fin de facilitar el tránsito de personas, mercaderías y vehículos.

¹¹⁹ El principal bloque interregional –y el único pacto interregional que lo precede dentro del Mercosur– es el caso de la Comisión Regional del Comercio Exterior del Nordeste Argentino (CRECENEA), que tiene suscritos acuerdos con el brasileño Consejo de Desarrollo e Integración del Sul, Consejo de Desarrollo del Extremo Sur

análisis y las propuestas que se consideren en cada encuentro, en los respectivos Grupos de Integración Temática.¹²⁰

Otra plataforma de especial interés es la Agenda 21 de la Cultura. Tiene base referencial en la Agenda 21 de la *Cumbre de la Tierra* de Río de junio de 1992, referida al medio ambiente y que ganó en perspectiva y compromiso territorial con la *Carta de Aalborg* de 1994.¹²¹ La deriva hacia la cultura fue impulsada por el Foro de Autoridades Locales (FAL), así como por la agrupación de ciudades Interlocal, en el foro Universal de la Cultura de Barcelona de 2004 que, a su vez, tenía origen en el Foro Mundial de Porto Alegre, de 2002.¹²²

La propuesta aquí contemplada encaja con los procesos de integración ‘positiva’ que indicaba Jan Tinbergen en alusión a las intervenciones proactivas para corregir los efectos de los mercados en temas sociales, culturales, medioambientales..., que suponen cesión de soberanía a los organismos de integración y que es un estadio más allá de la ‘integración negativa’, o de eliminación de barreras comerciales, o de mera creación de mercados ampliados.¹²³

5. Una propuesta indicativa de modelo de cooperación interregional en Iberoamérica¹²⁴

de Brasil (CODESUL) y la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino (CRECENEA LITORAL), un foro único de cooperación transfronteriza e interregional entre entidades no estatales del Mercosur. Cuenta con un Foro Permanente de Gobernadores.

¹²⁰ Las temáticas a desarrollar son: infraestructura, salud, cultura, educación, turismo, aspectos fronterizos, medio ambiente, ciencia y tecnología, consejos y asociaciones profesionales, cooperación técnica y seguridad. A partir de la firma del Acta de Murcia se formalizó el trabajo de integración de la CRECENEA, que desde 1998 se había llevado a cabo con la Xunta de Galicia y la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) de la Unión Europea. Esto da cuenta de la multiplicidad de los procesos.

¹²¹ La *Carta de las Ciudades Europeas hacia Sostenibilidad (Carta de Aalborg)* fue aprobada en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994. Fue firmada inicialmente por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organismos diversos. Con su firma, las ciudades y unidades territoriales de Europa se comprometieron a participar en las iniciativas locales del Programa 21 y a desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible.

¹²² Tuve ocasión de participar en dos de las últimas reuniones. Una síntesis de principios la ofrece Pau Raussell, cuando los resume en «fomento de la diversidad, incremento de bienes y servicios culturales, fomento de la creación y la innovación creativa y la democratización del acceso» (Raussel et al., 2007).

¹²³ Sanahuja (2007) recoge esta tesis del Nobel de Economía, el holandés Jan Tinbergen, que luego fue aplicada al caso europeo por Scharpf (1999).

¹²⁴ Esa propuesta, adaptada al ámbito de reflexión, es deudora de un estudio de Zallo (2007). Ha bebido también de la rica experiencia de indicadores del Observatoire de la Culture et des Communications y del Institut de la Statistique du Québec. Pero, sobre todo, es deudora de dos planes estratégicos: *Plan Vasco de Cultura 1* (2004-2008) y *2* (2009-10), en los que este ponente ha intervenido muy intensamente como redactor principal y co-coordinador, junto con Joxean Urdangarin, en los últimos siete años. Véase <http://www.kultura.ejgv.euskadi.net>. Esos planes sí ejecutaron la mayoría del tipo de acciones apuntadas y muchas más no incluidas ni sugeridas aquí. Soy consciente de que es radicalmente distinta la situación de unas administraciones, agentes de regiones y Estados distintos y competentes que realizan una apuesta en común acotada, que unas instituciones de un solo país (la Comunidad Autónoma Vasca) con cierta capacidad decisoria y haciendo una apuesta interinstitucional común (Gobierno Vasco, tres diputaciones provinciales y las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma), que obligaba al Gobierno Vasco, coordinaba algunas iniciativas de

Los objetivos culturales de la cooperación pueden ser muy diversos: diversidad, acceso, calidad, intercambio, cultura indígena, formación de agentes... y son algunos de los objetivos deseables (Sierra, 2007), también para una cooperación inter-regional.

Objetivos culturales de la propuesta

A ellos se pueden añadir: fortalecer la industria cultural interregional –ya se trate del sector editorial fonográfico o audiovisual–; el intercambio entre medios de comunicación y la transferencia de programas; la movilidad de artistas; el conocimiento mutuo de cultura popular; el intercambio de información (sobre sistemas de comunicación, el estudio de la realidad cultural, información de observatorios, las experiencias en indicadores culturales, la difusión de publicaciones electrónicas, las experiencias en planificación cultural, repertorio de artistas o de empresas culturales...); programas compartidos –con carácter anual– en patrimonio cultural, artes, artistas en residencia, circulación de espectáculos y muestras; colaboración entre industrias culturales...

La propuesta que se hace aquí tiene algunas opciones de política cultural casi explícitas: la importancia de los territorios subestatales; la creencia en la cooperación cultural; la apuesta por la creación y la producción; la promoción simultánea de la diversidad, la identidad y la apertura cultural; la creencia en la democracia cultural y la participación; la importancia del patrimonio, las artes, las industrias culturales y la comunicación, al alimón; las relaciones entre cultura, economía y política pilotadas por la cultura; y el papel decisivo de la organización desde la economía y la política para tener proyectos viables y una base institucional garantista y animadora, etcétera.

De cara a una sistematización de abajo a arriba caben distintas fórmulas, todas ellas convenciones discutibles, pero parece necesario que se vinculen a paradigmas de largo plazo y a indicadores mensurables.¹²⁵

Para formular un modelo cabe plantearse líneas estratégicas poniendo en relación la cultura con temas diversos: formación, desarrollo, educación, patrimonio, comunicación y derechos culturales. Es lo que hizo la AECI en 2007 en su *Estrategia de Cultura y Desarrollo* (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2007).

En cambio, en esta ponencia se hace una apuesta distinta. Se definen los objetivos estratégicos culturales en sí mismos y con una lógica de grandes paradigmas de la cultura: Eficiencia y gobernanza en el sistema cultural; Conocimiento; Capital cultural; Accesibilidad y comunicación para la cohesión social; Vitalidad cultural; y Diversidad, Identidad y Promoción internacional. En este sentido:

todas las instituciones y dejaba concretar y hacer a las otras instituciones, en su espacio competencial, su propia política.

¹²⁵ Un grupo técnico de la Comisión de Cultura de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), coordinado por Juana Escudero y con la dirección de E. Miralles, ha elaborado una *Guía para la evaluación de las políticas culturales locales*, mediante un sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales en el marco de la Agenda 21 de la Cultura. En la actualidad, Xavier Fina y Ferrán Mascarell elaboran un sistema de indicadores de Desarrollo Cultural sintético (pocos y decisivos indicadores y un indicador general final), con la ayuda de la Fundación Caixa Barcelona y el apoyo de expertos (L. Bonet, E. Négrier, S. Cardús, R. Zallo...).

- La eficiencia y gobernanza daría lugar al primer objetivo general de ‘Construir el Sistema de Cooperación Interregional de Cultura’ con su institucionalización y el apoyo a nuevas políticas públicas.
- El paradigma del conocimiento daría lugar al segundo objetivo, de ‘Impulsar el desarrollo de un Observatorio Interterritorial de la Cultura y la comunicación como referente de conocimientos’ y favorecer la investigación mediante estudios de situación y seguimiento de la evolución de la cultura, así como un *mapping* de artistas, instituciones, empresas, infraestructuras, equipamientos y eventos.
- El paradigma de capital cultural infraestructural daría lugar al tercer gran objetivo de ‘dinamizar el patrimonio y los equipamientos’ y potenciar el uso de las nuevas tecnologías en la puesta en valor del arte y del patrimonio.
- El paradigma de la accesibilidad, la comunicación y la cohesión daría lugar al cuarto objetivo de ‘promover, en el marco de la sociedad del conocimiento y de cara a la cohesión social de las personas, el pluralismo, la igualdad de oportunidades en el acceso a la cultura y a las aplicaciones tecnológicas culturales y una comunicación social intensa’.
- El paradigma de la vitalidad cultural (o desarrollo cultural) se concretaría en el quinto objetivo general de ‘dinamizar las artes visuales, musicales, escénicas y las industrias culturales, así como su cadena de valor’.
- Y finalmente, el paradigma de la diversidad, identidad y la promoción internacional se concretaría en el sexto objetivo de ‘favorecer las culturas regionales y la cultura e interregional común y proyectarlas a nivel internacional’.

Claro que junto a una selección temática hay muchos interrogantes sobre los equilibrios necesarios. Por ejemplo, cómo no impedir ni favorecer las grandes ofertas transnacionales, y cómo, al mismo tiempo, promover la producción local; o cómo compatibilizar el contacto con la excelencia ajena –cuando la hay– y promover el aprendizaje propio; cómo asegurar que la cultura de pago no desplace la gobernanza cultural, pero que tampoco los gestores de equipamientos públicos o de la oferta sustituyan a la ciudadanía usuaria cultural y sus demandas; qué presencia ha de tener lo profesional y social cultural y cuánto y cómo lo institucional-gubernamental de cara a una gobernanza.

Hay campos de más difícil intervención interregional, como por ejemplo el cine,¹²⁶ por su carestía e incertidumbre y, en cambio, es más factible en RTV intervenir en producción, coproducción, distribución, emisión, sindicación de programas, consorcio de compra o encargo de programas (como el FORTA de las televisiones autonómicas españolas).

Instrumentos

Los instrumentos convencionales suelen ser:

- Información e ideas a compartir e intercambio de experiencias.

¹²⁶ Véanse las 12 interesantes propuestas de Octavio Getino sobre cooperación cinematográfica y audiovisual iberoamericana (p. 221), así como las de Enrique Bustamante (Bustamante, 2007).

- Observatorio compartido para acumular conocimiento, incluyendo listados de artistas propios, seguimiento de espectáculos y eventos, relación de empresas de los territorios en cooperación, *bench marking* de buenas prácticas, detectar necesidades y apuntar oportunidades, generando documentación y publicaciones.
- *Mapping* de patrimonios, equipamientos –con el objeto de determinar la puesta en pie de nuevas infraestructuras o la puesta en valor de las existentes–, eventos y programaciones.
- Exposiciones itinerantes, congresos y conferencias.
- Publicaciones.
- Asistencia técnica y talleres de formación o transferencia de conocimientos.
- Movilidades de artistas, técnicos, expertos.
- Programaciones ad hoc.
- Proyectos compartidos.
- Apoyo a redes nacionales e internacionales.
- Partenariados.
- Subsidios a fondo perdido, financiación con reembolso y becas.
- Proyectos tanto sectoriales (patrimonio, audiovisual...) como transversales (formación, observatorio...) y que beneficien a todos los sectores y a la cultura en su conjunto.¹²⁷

En la propuesta también se hace una apuesta distinta a ésta al integrarse los instrumentos en las acciones concretas vinculadas a objetivos específicos declarados.

Los partenaires

No se debe excluir a agentes que pueden colaborar al objetivo de la cooperación interregional, siempre que ello no entorpezca la viabilidad institucional ni altere la finalidad de promoción regional e interregional. Es por ello que, igual que los AECT, junto a las regiones que quieran coaligarse, caben desde los Estados a los que pertenezcan las regiones (por ejemplo, Argentina, Brasil, Cuba o España), o las asociaciones supraestatales (Mercosur, UE...), y caben regiones lejanas ibéricas (Catalunya, País Vasco, Andalucía, Algarve, Alentejo...) que, por distintos motivos, se apresten a la cooperación o a unas relaciones privilegiadas en ejercicio de su acotado despliegue internacional.

Asimismo, para asegurar las finalidades culturales, sería imprescindible una presencia permanente de una representación del mundo cultural.

Una de las variantes de acuerdos interregionales más interesantes en América Latina sería entre regiones que tienen comunidades indígenas; y más interesante aún si se trata de regiones transfronterizas que pueden poner en común lo que más difícilmente harían los Estados.

¹²⁷ Algunas se apuntan en Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2007); otras se derivan del chequeo a las redes culturales existentes (Brun, 2008).

Características de la propuesta

La propuesta es sólo indicativa, extremadamente amplia, pensada para un hipotético y acotado espacio iberoamericano de regiones (ámbitos subestatales o subnacionales) de países distintos con fronteras compartidas y con experiencia relacional y que podrían tener como socios hipotéticos a regiones de la Península Ibérica e incluso a sus Estados, así como a los Estados latinoamericanos.

Aunque le falten campos, se trataría de inferir una propuesta concreta mucho más breve y fruto del estudio de necesidades reales en un espacio determinado y culminando con aquellas que además resulten factibles. Es por lo que sólo tiene un valor genérico e indicativo, más de modelo que prescriptivo.

Trata solo de apuntar el inmenso campo abierto a iniciativas de carácter interregional. No se trata de un plan estratégico, aunque tenga algunos de sus rasgos. Es más bien una sugerencia de una amplia panoplia de medidas entre las que elegir iniciativas a concertar – estén en la propuesta o no– que se estimen prioritarias y posibles. Un vez definidas entre 10 a 30 iniciativas, por ejemplo, se concretarían con un desarrollo a plazo –una planificación de 4 o 5 años–, una periodización de ejecución de cada medida, una designación de responsables y una valoración económica de la ejecución de la acción.

Asimismo, el nivel de concreción de la última columna (líneas de actuación y acciones) es muy limitado. Casi todas son más ‘líneas de actuación’ que acciones, por la simple razón de que deben concretarlas los *partenaires* sobre el terreno concreto y dependen totalmente de quiénes sean los actores y qué necesidades preferentes formulen. De ahí que el primer trabajo de un partenariado semejante debería ser el chequeo a fondo del estado de la cultura en las regiones y su puesta en común.

En todos los casos se requerirá un convenio de compromisos entre los *partenaires* implicados y quizás el modelo relacional, con personalidad jurídica propia, similar a las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, solo que monotemático en el ámbito cultural.

El cuadro, como es natural en un acuerdo entre instituciones competentes en su espacio, abunda en conceptos como: favorecer, proponer, promover, apoyar, estudiar, intercambiar, fomentar, apuntar, contrastar... Pero también sugiere campos de ejecución común: coordinar, elaborar, centro gestor, red, puesta en común, estándares, acuerdos en telecos, observatorio universitario, catálogos comunes, formación compartida...

Desde ese cuadro caben varias alternativas distintas:

a) La variante más ambiciosa imaginable en objetivos, funciones y financiación sería federalizar la gestión de una parte de los aspectos comunes de la política cultural del conjunto de las regiones transfronterizas que hayan suscrito un convenio, mediante un organismo interinstitucional estable y decisorio mediante unanimidades o altos consensos, en el que, además de las regiones, también participarían los Estados implicados, y al que se dotaría de un fondo de gestión aportado por Estados y regiones en convenio. Ciertamente, este modelo es casi no recomendable, vista la inexperiencia que los informes de chequeo de la cooperación muestran en Europa y América Latina.

b) Una variante algo menos ambiciosa y más realista sería seleccionar un programa de 10 a 30 proyectos o acciones que se consideren más interesantes y viables para ganar en

experiencia de trabajo conjunto. Su pilotaje se encomendaría, en unos casos, a una institución ad hoc común y nueva –por ejemplo, un Observatorio compartido, así como un grupo de reflexión y propuestas–; en otros, de forma repartida entre distintas instituciones regionales, a las que se le encomendaría el seguimiento del conjunto de regiones; y, en otros, cada región sería responsable sólo de su propio territorio. La ejecución en algunos casos podría corresponder a alguna institución cultural o un servicio externalizado o, en el caso menos implicativo, a cada Administración. La financiación en lo común correría a cargo de las distintas regiones y Estados, en función de criterios ponderados de población y capacidad económica en el primero de los casos o, si se elige una variante modesta, cada cual financia todo lo que afecta a su territorio, pero hay una dotación conjunta para los estudios, inversión o gastos no distribuibles. Se parecería al modelo AECT.

c) La menos ambiciosa sería ceñirse al campo de las recomendaciones, sin instituciones comunes con personalidad jurídica, siendo su ejecución y grado al gusto y capacidad económica o administrativa de cada ámbito regional. Se perderían muchas sinergias y sólo se ganaría en visibilidad de la responsabilidad de cada autoridad. Podría ser una experiencia previa antes de pasar al modelo 2. Seguiría un modelo Euroregión.

Paradigmas, objetivos generales, objetivos específicos y acciones en una propuesta indicativa de cooperación entre regiones iberoamericanas

Paradigma I: Eficiencia y gobernanza

Objetivo general: construir el sistema de cooperación interregional de Cultura con su institucionalización y el apoyo a nuevas políticas públicas.

Objetivos específicos:

- 1.1. Promover y avanzar en la coordinación interinstitucional interterritorial, así como en el asociacionismo cultural.
- 1.2. Establecer las vías de cooperación público-privada para el desarrollo de proyectos culturales, incluyendo el fortalecimiento de las entidades o redes necesarias para ello.
- 1.3. Ayudar a reorientar el papel de las administraciones hacia la creación, producción, formación y difusión ejerciendo un rol de motor y de animación, sin olvidar su papel en la inversión y planificación, así como el apoyo y promoción de actividades creativas privadas.
- 1.4. Fomentar la educación, el intercambio, investigación, la innovación y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación a los distintos ámbitos de la cultura.
- 1.5. Ayudar a actualizar los sistemas de ayudas y apoyos a la cultura, así como incentivar e impulsar nuevas formas de apoyo y financiación a la cultura.

Líneas de actuación y acciones:

- Institucionalización interregional: Comisión permanente interterritorial de autoridades y representantes culturales (mixta con predominio institucional, por ser estratégico y de gestión); Comisión Técnica de apoyo a la Comisión Permanente;

Consejo Asesor representativo de la Cultura de reunión anual; grupos mixtos de trabajo sectoriales que eleven a la Comisión Permanente planes operativos que, una vez revisados y aprobados, se ejecutarían.

- Formulación de convenios y acuerdos de colaboración interregional y, posteriormente, con regiones y Estados vecinos, directamente o a través de instituciones culturales.
- Coordinar programas/ proyectos existentes con alto valor de cohesión y promover programas y proyectos de desarrollo común y eventos que potencien la relación transfronteriza y espacial.
- Apoyar el desarrollo de la planificación cultural a nivel municipal y territorial, en consonancia con la *Agenda 21 de la Cultura*.
- Estudio y propuesta de aplicación autónoma en cada región de políticas de financiación (líneas de financiación preferentes), fiscales, de fomento del mecenazgo y del tercer sector (incentivos fiscales para la restauración y donación patrimonial, régimen de desgravaciones fiscales a la inversión en cultura y/o deducciones para las donaciones patrimoniales) e industriales (facilitar el acceso de las microempresas y pymes culturales y artesanales a medidas horizontales de política industrial y apoyo y asesoramiento desde semilleros de empresas y proyectos a las propuestas culturales de interés). Algunas líneas deben ser previamente política de Estado. Otras no.
- Contrastar los sistemas de ayudas sectoriales, incluyendo específicamente el fomento de nuevos formatos y aplicaciones vinculadas a nuevas tecnologías (artes visuales, danza, teatro, literatura/edición, música...).
- Acuerdo con las Universidades de la región o de fuera de ella para la realización de cursos específicos de formación de distintas materias, sea en posgrado o de reciclaje profesional.
- Acento en la revisión de todo el sistema de formación artística y cultural, vivero de materia gris en creación y producción inmaterial y cultural.
- Promover, mediante un apoyo simbólico que no coarte la independencia, el asociacionismo profesional cultural en todos los sectores para favorecer la interlocución.
- Para ganar en centralidad de la política cultural, y además de la política cultural propiamente dicha: a) vincular la cultura a las líneas de ordenación del territorio y políticas de desarrollo industrial, territorial y local, y b) promover la inclusión de la innovación cultural como ámbito de tratamiento específico en las líneas de Ciencia, Tecnología e Innovación de los Gobiernos de los países y regiones.
- Designar un ‘centro gestor’ que coordine la puesta en pie de un sistema de gestión compatible que permita el intercambio interregional de la información digitalizada.
- Una eventual Conferencia interregional, con trabajos previos, sobre Políticas Culturales que lance el proyecto de cooperación.
- Política de puertas abiertas al conjunto de redes mundiales de creadores, sectoriales, de ciudades.

Paradigma II: Conocimiento

Objetivo general: impulsar el desarrollo de un Observatorio Interterritorial de la Cultura y la Comunicación como referente de conocimientos y favorecer la investigación mediante estudios de situación y seguimiento de la evolución de la cultura, así como un *mapping* de artistas, instituciones, empresas, infraestructuras, equipamientos y eventos.

Objetivos específicos:

- 2.1. Fomentar las estadísticas e información comunes a todos los territorios. Diseñar y desarrollar un sistema compartido de estadísticas en cultura y comunicación como ayuda a los agentes culturales, comunicativos, sociales y de la Administración en la toma de decisiones y seguimiento de la evolución cultural.
- 2.2. Elaborar informes sectoriales, comunitarios y temáticos encargados.
- 2.3. Contrastar internacionalmente el modelo cultural al uso.

Líneas de actuación y acciones:

- Análisis del estado de la cultura en cada una de las regiones comprometidas y su puesta en común.
- Ver la disponibilidad para crear un Observatorio (o puesta en común, en caso de existir ya en cada región) tras definir un modelo de participación de las Administraciones y agentes, marco conceptual en base a ámbitos y funciones, marcos estadísticos y fases de desarrollo como referente de conocimiento e información oficial y fiable ante los sectores culturales y la ciudadanía mediante labores de divulgación y comunicación.
- Asimismo, labores de inventario y catálogo de autoría, empresas, instituciones culturales, seguimiento de culturas indígenas, tradicionales o de origen migrante, infraestructuras, equipamientos y eventos de las regiones en cooperación en claves de *mapping*, que permita hacer un perfil de sectores y situaciones, favorecer la determinación de prioridades.
- Igualmente, estudios sectoriales, así como transversales como el impacto económico de la cultura, gasto público, encuesta de hábitos culturales.
- Desarrollar el seguimiento anual de la oferta cultural de eventos en los medios de comunicación escritos.
- Estudiar el sistema de enseñanzas artísticas a diferentes niveles de cara a la educación en comunicación, arte o audiovisual.
- Elaborar *benchmarkings*, planes estratégicos, libros blancos y estudios sectoriales sobre los diferentes ámbitos de la cultura y comunicación en coordinación con las administraciones y representantes de los sectores implicados.
- Desarrollo de un sistema de indicadores para el seguimiento del desarrollo cultural de cada uno de los actores del Convenio.
- Congreso bienal para socializar problemáticas y cultura de gestión.

Paradigma III: Capital cultural infraestructural

Objetivo general: dinamizar el patrimonio y los equipamientos, y potenciar el uso de las nuevas tecnologías en la puesta en valor del arte y del patrimonio.

Objetivos específicos:

- 3.1. Promover las infraestructuras básicas del patrimonio cultural, la formación e investigación, la protección, conservación y restauración, puesta en valor y difusión del patrimonio cultural.
- 3.2. Favorecer el desarrollo de redes tecnológicas en los sectores de bibliotecas, archivos y museos.
- 3.3. Desarrollar el proceso de estandarización de normas de digitalización y su aplicación coordinada en los ámbitos de la cultura.
- 3.4. Completar a medio plazo los mapas de equipamientos y sus dotaciones.

Líneas de actuación y acciones:

- Puesta en común de patrimonios de cara a acciones de mejora, catálogos compartidos o iniciativas turísticas.
- Crear una red interregional entre los patrimonios existentes de cara a su apoyo mutuo y puesta en valor.
- Desarrollo de un archivo digital del patrimonio cultural interregional y difundir a través de Internet una guía sobre patrimonio (natural, etnográfico, arqueológico, arquitectónico, artístico, industrial...).
- Promover actuaciones tendentes a preservar y conservar el patrimonio cultural y especialmente el indígena y tradicional.
- Favorecer el desarrollo legislativo necesario para la dinamización del patrimonio cultural.
- Apuntar modos de financiación pública y privada en el ámbito del patrimonio cultural.
- Promover la formación e investigación del patrimonio cultural.
- Promover en las regiones ayudas de la digitalización del patrimonio cultural, así como para la incorporación de archivos, bibliotecas y museos a la red conjunta, lo que implica sistemas homogéneos de digitalización y gestión de archivos, incluidos los audiovisuales.
- Elaborar y difundir materiales sobre el patrimonio cultural en los centros educativos.
- Coordinación entre los sistemas de museos, responsables y su funcionariado, la difusión multimedia de fondos y servicios.
- Coordinación entre los sistemas de bibliotecas, responsables y su funcionariado, su digitalización y la difusión multimedia de fondos y servicios de cara a catálogos y préstamos.

- Ayudar a elaborar los Mapas de Lectura Pública como herramienta de planificación y cooperación entre Administraciones.
- Intercambios entre sistemas de archivos.
- Apuntar estándares regionales en recursos de equipamientos culturales (centros culturales, centros cívicos, bibliotecas, instalaciones, locales de eventos...), servicios y programaciones en equipamientos.
- Ayudar al desarrollo, calidad y actualización permanente de las webs de servicio público y más, si cabe, un portal interactivo de la cultura para todo el espacio interregional y de utilidad para el espacio iberoamericano.

Paradigma IV: Accesibilidad y comunicación para la cohesión social

Objetivo general: promover, en el marco de la sociedad del conocimiento y de cara a la cohesión social de las personas el pluralismo, la igualdad de oportunidades en el acceso a la cultura y a las aplicaciones tecnológicas culturales y una comunicación social intensa.

Objetivos específicos:

- 4.1. Promover iniciativas culturales que posibiliten el acceso e igualdad de oportunidades de la ciudadanía a los beneficios de una sociedad del conocimiento y de la cultura y palien los efectos de la cultura de pago.
- 4.2. Promover iniciativas culturales que mejoren la cohesión social.
- 4.3. Fomento de las prácticas culturales activas y del ‘amateurismo’ y especial promoción de la cultura popular.
- 4.4. Fomento de la cultura de proximidad y participativa.
- 4.5. Aproximación a los nuevos públicos con nuevas herramientas de servicio público.
- 4.6. Promover el desarrollo de medios de comunicación a la búsqueda de sistemas integrados autónomos y autorreferenciales de prensa, radio, televisión e Internet.
- 4.7. Implicar a los medios de comunicación en la promoción y difusión de la cultura.

Líneas de actuación y acciones:

- Ordenar la red de información para compartir recursos informativos, proyectos y actividades entre gestores de Casas de Cultura de territorios y localidades en busca de sinergias.
- Apoyo a las actividades universitarias de difusión cultural.
- Apoyo a las iniciativas de las instituciones locales y territoriales para la cultura activa (el fomento de la música cantada en la escuela, pueblos y barrios; uso de instrumentos musicales; prácticas en artes escénicas, visuales o manualidades).
- Apoyo a las iniciativas de las instituciones locales y territoriales para el desarrollo y visibilidad de las culturas indígenas, tradicionales o de origen migrante.
- Organizar interregionalmente en el ámbito escolar programas y actividades de sensibilización e introducción al patrimonio y las artes.

- Tratamiento preferencial al *copyleft* y acceso libre.
- Formación de ediles, técnicos y gestores culturales en planificación cultural y para la extensión de este programa en toda la ibero-región.

Comunicación:

- Portal público común de cultura.
- Acuerdo con operadores de telecomunicaciones de la suprarregión para lograr el servicio universal a las nuevas comunicaciones –en el sentido de accesibilidad tecnológica y geográfica y asequibilidad económica, por razones de equidad como de economías de red– y ampliar el concepto de servicio público.
- Promover la presencia de programas específicos de radio y televisión sobre literatura, música y cine con publicidad a bajo coste, visibilidad de creadores y artistas del espacio iberoamericano, difusión de los productos y creaciones artísticas (artes visuales, literatura, teatro...) y de industrias culturales regionales (audiovisual...), favoreciendo la promoción de las actividades culturales; y asegurar su seguimiento.
- Promover un consejo asesor o un observatorio universitario que chequee el sistema de comunicación y sus programaciones, en especial en lo que afecte al pluralismo y la diversidad en el sector audiovisual.
- Avanzar en la formalización del derecho de acceso social en el sistema de radiotelevisión del área: acuerdos con televisiones para la presencia directa de la sociedad civil
- Fomentar la radio y la televisión comarcal, local y asociativa.

Paradigma V: Vitalidad cultural

Objetivo general: dinamizar las artes visuales, musicales, escénicas y las industrias culturales, así como su cadena de valor.

Objetivos específicos:

- 5.1. Promover las infraestructuras básicas en las artes escénicas, musicales y visuales.
- 5.2. Fortalecer las entidades o redes necesarias que permitan desarrollar las artes visuales, musicales y escénicas.
- 5.3. Fortalecer la renovación de la gestión y de la tecnología de los agentes y de las empresas culturales.
- 5.4. Apoyo a artistas y profesionales en los distintos ámbitos.
- 5.5. Fomentar el I+D+i en las artes y las industrias culturales y la experimentación.
- 5.6. Apostar por la especialización en experimentación creativa con nuevas tecnologías.
- 5.7. Establecer medidas que posibiliten la promoción y la difusión de los productos de las industrias culturales y la difusión de las artes escénicas, musicales y visuales.

Líneas de actuación y acciones:

Temáticas transversales

- Intercambiar información para que los Estados regulen las relaciones entre artistas, empresas e instituciones en materia de normativa laboral y fiscal.
- Una red estable de salas multifuncionales (teatro, danza, música...) y de festivales, con presencia preferente pero no exclusiva de grupos y artistas locales y del espacio iberoamericano y que permitan programaciones rotativas y giras compartidas.
- Catálogos promocionales en música, cine, teatro... y presencia en ferias y festivales, eventualmente mediante marca conjunta.
- Participación en la financiación de un programa de movilidad y residencia de artistas y creadores (teatro, artes visuales, audiovisuales...), sujeto a propuestas de actividades y a concurso, tanto para dentro como fuera de la interregión, buscando acuerdos con otros Estados y con los organismos supraestatales para hacerlo en régimen de intercambio e inclusión en convenios de ejecución interregional y compromiso extrarregional.
- Promover en cada ámbito regional o de Estado la aplicación de una línea de financiación preferente y de bajo coste para la modernización de las empresas culturales, así como anticipos reintegrables para proyectos chequeados de creación y líneas de descuento sobre contratos televisivos.
- Apoyo en cada ámbito regional o de Estado a los nuevos profesionales de la industria cultural (nuevos realizadores, creadores experimentales, guionistas...) y el arte (*art-net...*) en las órdenes de ayuda.
- Fomentar la investigación y la aplicación de I+D+i en los distintos ámbitos de la cultura.
- Hacer alguna experiencia piloto localizada de gestión integral de un territorio en claves de territorio innovador, creativo o inteligente y, naturalmente, sostenible y en gobernanza.
- Apoyo en cada ámbito regional o de Estado a la digitalización de procesos, productos, contenidos y catálogos y la creatividad multimedia de las pymes culturales, a través de políticas industriales, de financiación y fiscales.
- Asegurar la definición de iniciativas públicas preferentes y servicios para el desarrollo de los sectores que producen en lenguas minoritarias e indígenas y puesta en común en el *hinterland* interregional.
- Estudio de fórmulas cooperativas para la problemática de la distribución de productos culturales.
- Atención especial a la promoción de las culturas indígenas, tradicionales o de origen migrante en todas las disciplinas sectoriales.

Artes visuales

- Chequeo del sistema de becas de formación, de pago de matrículas de seminarios y cursos, de comisariado para promover en el ámbito interregional las que más eficacia muestren.

- Estudiar un eventual premio transfronterizo de prestigio.
- Chequeo al sistema de ayudas dirigidas a la producción y creación para promover en el ámbito interregional las que más eficacia muestren.
- Establecer redes de colaboración entre las instituciones artísticas de los distintos países.
- Espacio de reflexión sobre la educación artística en el sistema reglado.

Danza

- Promover una red de centros de recursos (documentación, cursos, formación...) para la danza en las ciudades y que sean de referencia para formar una red interregional.
- Favorecer la red y contenidos de centros reglados de ciclo elemental, medio y superior de danza.
- Apuntar vías de apoyo en cada región para la consolidación de proyectos de creación y producción.
- Coordinar programaciones circuitables de danza.

Teatro

- Pensar lugares idóneos de producción pública.
- Apuntar una estrategia de promoción externa del teatro.
- Fomentar la presencia de las artes escénicas autóctonas.
- Apuntar una estrategia de gestión de públicos, incluyendo el encuentro entre la infancia y la juventud y el teatro.
- Chequeo a la docencia de artes escénicas en el sistema educativo.

Música y fonografía

- Programas compartidos de sensibilización de la música.
- Fomentar una política de encargos para compositores.
- Apoyar la generación de circuitos de programación públicos y privados.
- Apoyar la creación de un centro coordinador de iniciativas e información.
- Chequeo a la docencia de música en el sistema reglado.
- Favorecer la reflexión de las disqueras sobre nuevas líneas de negocio y mantenimiento de sellos.

Literatura, edición

- Programas compartidos de fomento de la lectura.
- Plan de promoción del libro y la literatura interregional, especialmente en el sistema educativo.

- Elaborar una reflexión interregional sobre el mercado del libro.
- Estudiar un eventual premio transfronterizo de prestigio.

Artesanía

- Coordinar, en lo posible, criterios de definición y de registros de artesanía.
- Elaborar una propuesta de política coordinada de circuito interregional de ferias de artesanía.
- Explorar nuevas vías de negocio para la artesanía.
- Elaborar una web común de información y comercialización sobre la artesanía.
- Generar un *label* de artesanía interregional.

Audiovisual y multimedia

- Política integral del sector audiovisual interregional, mediante la creación de un organismo interinstitucional estable y de un clúster con el sector empresarial privado.
- Favorecer convenios para la inversión de las televisiones en audiovisual de creación.
- Convenio de coproducción, similar al Programa Raíces, extensivo al ámbito de producción televisiva o para nuevos formatos (móvil...).
- Crear un mapa sobre la situación de las ayudas y la situación de la formación.
- Proponer un sistema de becas para la presencia de creadores en las principales escuelas de cine y audiovisual.
- Impulso de la formación en cultura audiovisual desde los centros escolares.
- Promover el apoyo (normativo y económico) en cada región a la producción independiente, a la distribución y exhibición de la producción iberoamericana, a los medios de comunicación locales y a la adaptación a nuevos modelos de negocio relacionados con las nuevas tecnologías.
- Promocionar las obras audiovisuales propias en el exterior, tanto en mercados como en festivales.
- Analizar fórmulas de conservación de los cines en espacios urbanos.
- Estudiar fórmulas alternativas para la atracción de nuevos públicos al cine y fidelización del público existente.
- Apoyo selectivo a los desarrolladores de videojuegos y multimedia que muestren una perspectiva cultural y educativa.

Paradigma VI: Diversidad, identidad y promoción internacional

Objetivo general: favorecer las culturas regionales y la cultura interregional común y proyectarlas a nivel internacional.

Objetivos específicos:

- 6.1. Favorecer el conocimiento y la visibilidad de las ofertas y servicios culturales en el conjunto de territorios en cooperación.
- 6.2. Favorecer el conocimiento y la visibilidad de las ofertas y servicios culturales en el exterior y en el ámbito internacional.
- 6.3. Garantizar que el conjunto de programas, servicios y el sistema de ayudas den un tratamiento preferente a las lenguas minoritarias internas.
- 6.4. Establecer apoyos y ayudas a la exportación y a la proyección exterior de los productos culturales regionales.
- 6.5. Apertura a otras culturas más allá de los productos transnacionales.

Líneas de actuación y acciones:

- Contactos con otros Gobiernos e instituciones internacionales para desarrollar programas de intercambio.
- Intercambios con otros Observatorios.
- Apoyar la presencia en el exterior de agentes públicos y privados (giras de formaciones musicales y teatrales, presencia en ferias internacionales, acuerdos...) en coordinación con los institutos de acción exterior, organizaciones de promoción cultural y educativa y asociaciones empresariales culturales.
- Coordinar ayudas a la exportación y a la proyección exterior de los productos culturales regionales y ver la posibilidad de un consorcio de exportación cultural.
- Encarar una eventual marca colectiva cultural.
- Acuerdos globales o parciales de intercambio con otras culturas, incluyendo el desarrollo de experiencias de mestizaje musical o cinematográfico.
- Proponer medidas de apoyo público –facilidades fiscales y de financiación– para que las empresas culturales operen en ámbitos más amplios que los territoriales.
- Participar con agentes de otras regiones y países en proyectos de cultura en red, con especial atención a las culturas indígenas y otras.

6. Anexos

Anexo 1. Estrategia de Lisboa y cohesión territorial

En el Consejo Europeo celebrado en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000 se aprobó la *Estrategia (Agenda o proceso) de Lisboa*, como un plan de desarrollo de la Unión Europea. El Consejo Europeo de Lisboa se marcó el objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social».

Según las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, la realización de este objetivo requería una estrategia global en tres planos: 1) preparar la transición hacia una sociedad y una economía fundadas en el conocimiento, para lo que se

apuesta por cubrir las necesidades de la Sociedad de la Información y de I+D, «así como acelerar las reformas estructurales para reforzar la competitividad y la innovación y para la conclusión del mercado interior»; 2) modernizar el modelo social invirtiendo en recursos humanos y luchando contra la exclusión social, y, 3) mantener unas perspectivas favorables de crecimiento.

Un año después, el 15 y 16 de junio de 2001 en Gotemburgo (Suecia), sólo se añadió a esta estrategia la apuesta por la protección del medio ambiente. Estos referentes quedan invariables en la década, aunque la realidad de la crisis del año 2008 la haya resquebrajado. El 21 de enero de 2004 la Comisión revisó prioridades para reforzar la agenda de Lisboa e insistió en: mejorar la inversión en redes y en conocimiento; reforzar la competitividad de la industria y de los servicios; y promover –un tema recurrente aún hoy en una época de alto paro– la prolongación de la vida activa. Para todo el período quedan como retos económicos y sociales a encarar –y aún hoy–: la globalización, los mercados abiertos, la economía del conocimiento, el envejecimiento de la población y el aumento de la inmigración. Y como fórmulas doctrinales para afrontarlos: la eficacia económica, la cohesión social, el equilibrio ecológico y, todo ello, bajo el paraguas del desarrollo sostenible.

En la reorientación de 2005, en una Comunicación, la Comisión insistía en el crecimiento y el empleo.¹²⁸ En la primavera de 2006,¹²⁹ el Consejo afinaba e indicaba que los cuatro ámbitos prioritarios eran: la inversión en conocimiento e innovación –el nuevo término talismán–, la atención a las pymes, el empleo y la energía, para hacer frente a los considerados siete retos principales de la época: cambio climático y energías limpias, transporte sostenible, consumo y producción sostenibles, gestión de recursos naturales, sanidad pública, inclusión social y pobreza global y desarrollo sostenible.

En la primavera de 2007 –y sin muchas novedades en las cuestiones generales– las *Directrices para el Crecimiento y el Empleo (2008-10)*¹³⁰ incorporan, sin embargo, la idea de la importancia de los niveles locales y regionales en el crecimiento y el empleo.

Por su parte en el ‘informe estratégico’ de diciembre de ese mismo año¹³¹, la Comisión asegura que la *Estrategia de Lisboa* renovada para el crecimiento y el empleo funciona, si bien estima necesarias nuevas reformas en la UE para el éxito en una economía globalizada y valora, en especial, el intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas para consagrar la «investigación, la educación y la innovación, desarrollando el Espacio Europeo de Investigación (EEI) para hacer realidad la ‘quinta libertad’: la libre circulación

¹²⁸ Comunicación de la Comisión *On the review of the Sustainable Development Strategy – A platform for action* (2005, diciembre).

¹²⁹ Secretariado del Consejo de la UE *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS)– Renewed Strategy* (2006, 9 de junio. 10117/06).

¹³⁰ Comisión de las Comunidades Europeas. *Directrices para el Crecimiento y el empleo (2008-2010)*. 11-12-2007, COM(2007) 803 final. Se incluyen una recomendación a las políticas de los Estados y una propuesta sobre empleo para el Consejo.

¹³¹ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. *Informe estratégico sobre la estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y la ocupación en el nuevo ciclo (2008-2010)*. 11-12-2007, COM (2007) 803 def.

del conocimiento». Eso sí la circunscribe a innovación, investigadores, I+D y competencia en Internet.

En diciembre de 2008, el Plan Europeo de Recuperación Económica sugiere, en la dirección de la Estrategia de Lisboa, un decálogo de líneas de trabajo centradas en el empleo (apuntando ya la flexiseguridad, la necesidad de reciclajes laborales...), pymes, infraestructuras y energías e investigación e innovación.¹³²

Ese decálogo contiene las siguientes iniciativas: 1) puesta en marcha de una gran iniciativa europea de apoyo al empleo, simplificando el acceso a la ayuda procedente del Fondo Social Europeo (FSE) en el contexto de las estrategias de flexiguridad; 2) crear demanda de mano de obrareduciendo la fiscalidad sobre el trabajo que se aplica a las rentas más bajas para fomentar la empleabilidad de los trabajadores menos cualificados; 3) mejorar el acceso a la financiación para las pymes desde el BEI (30.000 millones de euros); 4) reducir las cargas administrativas y fomentar la iniciativa empresarial; 5) aumentar las inversiones para modernizar las infraestructuras de Europa (dotación presupuestaria de más de 347.000 millones de euros para el periodo 2007–2013, lo que equivale al 35,7 por ciento del presupuesto de la UE), aunque a la política de cohesión aportan complementariamente una inversión considerable los Estados miembros y regiones; 6) mejorar la eficiencia energética de los edificios; 7) fomentar el rápido arraigo de los productos ‘verdes’; 8) incrementar la inversión en I+D, Innovación y Educación, 9) desarrollar tecnologías limpias para los sectores de la construcción y el automóvil; y, 10) Internet de alta velocidad para todos (inversiones en redes de mil millones de euros adicionales).

Hay, de todos modos, lecturas distintas de ese recorrido comunitario.¹³³

Antecedentes de la cohesión territorial

El acuerdo de Bristol sobre *Comunidades Sostenibles* de diciembre de 2005,¹³⁴ referidas a las ciudades, las definía como comunidades activas, inclusivas, seguras, participativas, conectadas, con servicios, de sensibilidad ecológica, prósperas, con espacios urbanos de calidad, alojamientos accesibles y para todas y cada una de las personas.

¹³² Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*. Bruselas, 26-11-2008, COM(2008) 800 final.

¹³³ Véanse los comentarios al respecto de Gobierno Vasco: *Libro verde del desarrollo local y regional en el País Vasco*. Documento de trabajo (2009). Vitoria-Gasteiz: Dpto. de Hacienda y Administración Pública del anterior Gobierno Vasco (PNV, EA e IU). Hace su propia interpretación sobre los documentos de la Comisión Europea. Considera que las cuatro áreas claves de intervención son: la movilidad y la accesibilidad; el acceso a los servicios y equipamientos, la calidad ambiental y –ésta es la novedad– la cultura. Es una visión no atribuible a la Comisión y con una mirada intachable respecto a la cultura. Identifica la oferta cultural como un elemento de calidad de vida, identidad e imagen de ciudades y regiones y un factor de desarrollo y empleo, además de factor de innovación, dinamismo, imaginación y desarrollo futuro que «contribuye al impulso de un factor estratégico, la generación del espíritu emprendedor, a la innovación y la economía del conocimiento».

¹³⁴ Academia para las Comunidades Sostenibles (2005). *Mind the Skills Gap. The skills we need for sustainable communities*.

Esta orientación la refrendó la Comisión Europea en *Política de cohesión y ciudades* de julio de 2006,¹³⁵ dando especial importancia a las diferencias en el seno de las propias ciudades. Asimismo, la confirmó la *Carta de Leipzig* sobre ciudades europeas sostenibles del 2 de mayo de 2007,¹³⁶ que ponía el acento en el equilibrio y la integralidad de las políticas. Llama la atención que ninguno de estos documentos prestaba atención a la cultura. Estaban más centrados en el desarrollo urbano, en la ‘cultura de la construcción’ y en los servicios.

Igualmente, en Leipzig (24/25 de mayo 2007) se adoptaba, entre los ministros europeos de ordenación y desarrollo del territorio, la *Agenda Territorial* y se invitaba a la Comisión a elaborar un libro verde sobre la ‘cohesión territorial’. Una Comunicación de la Comisión al Consejo dio inicio al debate sobre la diversidad territorial como un punto fuerte,¹³⁷ apuntando que la cooperación es la vía para resolver las deseconomías derivadas de la concentración geográfica o los problemas de conectividad para acceder a los servicios. Por lo tanto, la cohesión pasaba por las políticas sectoriales (energía, transportes, acceso a Internet, empleo...) (Zallo, 2007).

Anexo 2. Importante desarrollo legislativo de la comunicación en la UE

A la comunicación no se le reconoce un estatuto propio vinculado a la ciudadanía, a diferencia de las constituciones modernas que la entienden como un derecho de *tercera generación* –como la cultura– y que la incorporan diferenciándola del mero derecho de información. Contrasta así el escaso peso doctrinal del concepto de comunicación en la UE y, en cambio, su gran desarrollo normativo, incluso mucho más avanzado, garantista y detallado que en las legislaciones nacionales. Es más, las armoniza.

La Comunidad Europea antes, y la UE ahora, han dado una gran importancia –de hecho y de derecho– a la comunicación. Hay más de 150 directivas, recomendaciones, reglamentos, acuerdos, decisiones, resoluciones... con sus sucesivas modificaciones, en un potpurri legal increíble y muy amplio, bajo el paraguas de ‘difusión de la información’ relativo a radio y televisión, servicios públicos, audiovisuales, informática, bases de datos, estadísticas, protección de datos, cultura y sociedad del conocimiento, convergencia audiovisual, correo electrónico, juegos de vídeo, dominio *.eu*, seguridad de comunicaciones, archivos, estándares tecnológicos, servicios audiovisuales, derecho de acceso a documentos (art. 42 CDFUE), Internet.

En ese plano ha ido muy por delante de las legislaciones nacionales, con una jurisprudencia consagrada –no exenta de vaivenes en función de los aires liberales o de protección de los servicios públicos en crisis– y con varias normativas estrella. Es el caso de la Directiva de *Televisión Sin Fronteras*, de 1989 y su revisión en 1997, que armonizaba de forma obligatoria la libre circulación de programas y transmisiones, reservaba la mitad del tiempo de emisión a producciones europeas, establecía límites a la publicidad y obligaba a la inversión de las televisiones en audiovisual de creación o al libre acceso a eventos

¹³⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 de julio de 2006. *Política de cohesión y ciudades - La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. COM (2006) 385.

¹³⁶ Véase: www.mviv.es/es/pdf/otros/carta%20de%20Leipzig.pdf.

¹³⁷ *Libro verde sobre la cohesión territorial*. SEC (2008)2550. COM (2008) 616 final. Bruselas, 6-10-2008.

significativos en los sistemas en abierto. En el 2007 se liberalizaron algo más las inserciones publicitarias (no computan las telepromociones). Asimismo, las decisiones relativas al servicio público (protocolo anexo al *Tratado de Ámsterdam* de 1999) han parado algunas tendencias privatistas de algunos Estados. A ello hay que añadir la desarrollada política europea del audiovisual, que entiende el audiovisual europeo y nacional como un *input* cultural protegible. Ahí se incluyen la política de *excepción cultural*, los programas de apoyo –Programa Media, por ejemplo– o la financiación del Banco Europeo de Inversiones.

Y, sin embargo, la UE no dispone de un sistema de comunicación propio, que le permitiría dirigirse directamente a la ciudadanía europea. No es proactiva al respecto. El ensayo de una prensa europea (*The European*) se saldó con un fracaso. Hoy no hay un punto de vista específico europeo que no esté mediado por las miradas nacionales. Una tecnocracia tampoco puede generar una opinión pública de ‘patriotismo constitucional’ europeo. El sistema de prensa y de radiotelevisión es de ámbito nacional o estatal y obligado *gatekeeper* que modula las opiniones públicas que son, ante todo, nacionales y, sólo desde ahí, europeas.

La Unión Europea de Radiodifusión (UER) misma es un lugar de acuerdos (negocia los derechos de retransmisiones deportivas), coordina coproducciones, proporciona servicios –aparte de los numerosos intercambios entre operadores públicos– y cuenta con dos redes: Eurovisión y Euroradio. El único programa de televisión de renombre propiamente europeo es el concurso *kitsch* de Eurovisión. Francamente, el *Chiquilicuatre* simbolizó la desacralización máxima de lo que se entiende por cultura compartida en 2008.