Las políticas públicas de acción cultural exterior de España

Ángel Badillo | Investigador principal de Lengua y Cultura españolas, Real Instituto Elcano.

A la memoria de Jaime Otero Roth (1960-2012)

Resumen

España no ha sido históricamente un país pionero en desarrollar una acción cultural exterior concebida y coordinada con el objetivo de mejorar su imagen en el mundo. Sin embargo, siendo uno de los 15 mayores países del mundo, debe tener una acción cultural exterior acorde con su voluntad de presencia en la esfera internacional, que combine adecuadamente los compromisos y desafíos del país pero que permita al campo cultural afrontar en mejores condiciones los retos y oportunidades que ofrece la globalización.

Índice

Índice……....1
Tablas y gráficos……2
Siglas utilizadas…….....2
Introducción: políticas públicas de acción cultural exterior, entre la diplomacia pública y la política cultural……...3
La política de acción cultural exterior como diplomacia pública y comunicación del sector público……..4
Hacia un papel central de la cultura: la acción cultural exterior como política cultural……..6
Las políticas públicas de internacionalización y promoción de la economía cultural……..8
Sector privado y acción cultural exterior…….…10
Delimitando conceptos……..…..10
La construcción del modelo español de políticas públicas de acción cultural exterior……...16
Una (pre)historia de la acción cultural española en el exterior……16
Expansión y vertebración de la acción cultural exterior: los gobiernos del Partido Popular (1996-2000/2000-2004)……19
Guerra (ministerial) y PACE: los gobiernos del PSOE (2004-2008/2008-2011)…...21
La Marca España en el contexto de la crisis: el gobierno Rajoy (2011-)……24

Las políticas públicas de acción cultural exterior en los Presupuestos Generales del Estado……28
Consideraciones finales: el modelo español de políticas públicas de acción cultural exterior……...34
Referencias……...39

Tablas y gráficos

Tabla 1. Análisis de los actores del sistema público/privado en el campo cultural exterior……4
Tabla 2. Presupuesto de las sociedades estatales de acción cultural exterior (2010)……21
Tabla 3. Aportaciones de capital de Patrimonio del Estado a AC/E (2011-2014)….24
Tabla 4. Centros del Instituto Cervantes (2014)……31
Tabla 5. Red de centros culturales dependientes de AECID (2014)……...32

Gráfico 1. Delimitación conceptual de la acción exterior en materia de cultura de los sectores público y privado……..15
Gráfico 2. Composición del Consejo de Administración de AC/E Acción Cultural Española (2014)……...25
Gráfico 3. Organigrama del Consejo de Administración del Instituto Cervantes…..26
Gráfico 4. Volumen total y proporción de los PGE destinado al programa 144A…..28
Gráfico 5. Porcentaje del programa 144A gestionado por el MECD, el MAEC y el Instituto Cervantes……...29
Gráfico 6. Presupuesto del Instituto Cervantes (2000-2014)……30
Gráfico 7. Fondos del programa 144A de los PGE gestionados por AECID (2005-2014)……..32
Gráfico 8. Organigrama del Consejo Rector de AECID (2014)……33
Gráfico 9. Vinculación entre Ministerios y organismos autónomos en las políticas públicas de acción cultural exterior (2014)……..35
Gráfico 10. Distribución del gasto público del programa 144A entre ministerios (2005-2014)……..36
Gráfico 11. Distribución del gasto del programa 144A en el Ministerio de Asuntos Exteriores (2005-2014)……37

Siglas utilizadas

AC/E: Acción Cultural Española, abreviatura de la Sociedad Estatal Acción Cultural S.A. (SEACSA)
ACGME: Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España
AECI/AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional (1988-2008) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (desde 2008 a la actualidad)
BOCG: Boletín Oficial de Cortes Generales
BOE: Boletín Oficial del Estado

DGPICL: Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte)
DGRCC: Dirección General de Relaciones Culturales, convertida después en Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (AECID) y actualmente Dirección De Relaciones Culturales y Científicas de la AECID
ICAA: Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales
ICEX: Instituto Español de Comercio Exterior
INAEM: Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música
MAE/MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores (hasta 2004), Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2004, hasta la actualidad)
MEC/MECD: Ministerio de Educación y Cultura (1996-2000), Ministerio de Educación Cultura y Deporte (denominación que tuvo entre 2000 y 2004, y desde 2011 a la actualidad)
MCU: Ministerio de Cultura
PACE: Plan Nacional de Acción Cultural Exterior
PAEE: Programa de Arte Español en el Exterior
PGE: Presupuestos Generales del Estado
PICE: Programa de Internacionalización de la Cultura Española
PP: Partido Popular
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
SEACEX: Sociedad Estatal de Acción Cultural en el Exterior
SECC: Sociedad Española de Conmemoraciones Culturales
SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SEEI: Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales

Introducción: políticas públicas de acción cultural exterior, entre la diplomacia pública y la política cultural

España no ha sido históricamente un país pionero en desarrollar una acción cultural exterior concebida y coordinada con el objetivo de mejorar su imagen en el mundo. Mientras las potencias europeas ponían en marcha proyectos de difusión internacional como la *Fundación Humboldt* (1860), la *Alliance Française* (1883) y el *British Council* (1934), los ejemplos de acción cultural española en el exterior son escasos y –peor aún– fragmentarios, reducidos en todo caso a las últimas décadas. No pretendemos olvidar el papel de la cultura en los siglos anteriores –en los que la presencia internacional de España lo era como imperio y metrópoli– sino más bien entender las políticas públicas de acción cultural exterior hoy como parte de las relaciones horizontales entre países independientes vinculados de manera multipolar, en cuyas elites y opinión pública se pretende influir promoviendo a través de la cultura una visión positiva del país –lo que presupone la existencia de una opinión pública sobre la que influir, y un desarrollo democrático que haga que la influencia en la opinión pública de un país pueda condicionar la agenda política de éste–. En este sentido, la acción cultural exterior entronca en ese conjunto de actividades no siempre contempladas desde las relaciones internacionales pero

cuyo impacto sobre estas es determinante, como reconocía Willy Brandt al considerarlo "el tercer pilar" de las relaciones exteriores, o Joseph S. Nye al bautizarlo con el –celebrado y discutido– término "poder blando" (*soft power*). Este "poder blando" cuenta para Nye con tres recursos: la cultura y su atractivo para los otros, la coherencia de los valores políticos y la autoridad moral en las relaciones internacionales (Nye Jr, 2004, p. 11). En todo caso, son recursos que más que poseerse son otorgados o reconocidos por los demás.

Vamos a delimitar el concepto combinando dos niveles de análisis, el de la administración pública y el ámbito privado, con dos objetivos de la acción exterior en materia de cultura. Diferenciaremos así entre: (a) la acción pública exterior de los Estados en los que la cultura es la herramienta para producir atracción internacional, lo que tradicionalmente se ha denominado "diplomacia cultural"; (b) la acción pública destinada a promocionar e internacionalizar la economía cultural del país; (c) la acción privada que, encuadrada dentro de la Acción Social y Cultural de las empresas, promueve acciones que beneficien la imagen de una marca, producto o empresa; y (d) la promoción que el sector privado cultural hace en el exterior para favorecer sus intereses económicos.

Tabla 1. Análisis de los actores del sistema público/privado en el campo cultural exterior

	Niveles	Políticas públicas de acción cultural exterior	Promoción de la internacionalización de la economía y las industrias culturales
Sector público	Administración estatal	Instituto Cervantes AECID AC/E	ICEX ICAA INAEM DGPICL AC/E
	Administraciones autonómicas	Institutos culturales, lingüísticos y delegaciones autonómicas en el exterior	Agencias autonómicas de promoción e internacionalización económicas
Sector privado	Empresas privadas	Fundaciones de grandes empresas	Empresas e industrias culturales

Análisis

La política de acción cultural exterior como diplomacia pública y comunicación del sector público

El primer aspecto de las políticas de acción cultural exterior está constituido por lo que se conoce como **diplomacia cultural, un término más complejo y polisémico de lo que puede parecer en principio**: "*one of the most confusing terms in modern diplomatic history*", como reconocen algunos especialistas en el tema (**Gienow-Hecht, 2010, p. 3**). Diversificada en acciones multisectoriales, destinada a alcanzar objetivos que resultan a veces inaccesibles desde la diplomacia tradicional, la diplomacia cultural ha sido esencialmente concebida como un modo de mejorar la imagen exterior de los países, como explicaba el Departamento de Estado estadounidense en 1959, reconociéndole la capacidad de

"*create a better climate of international trust and understanding in which official relations can operate*" (**Gienow-Hecht y Donfried, 2010, p. 13**). La conexión con las estrategias de propaganda características de la primera mitad del siglo xx es inevitable, si aceptamos que "*the role of cultural diplomacy is to plant seeds –ideas and ideals; aesthetic strategies and devices; philosophical and political arguments; spiritual perceptions; ways of looking at the world– which may flourish in foreign soils*" (**Advisory Committee on Cultural Diplomacy, 2005, p. 172**).

Si su principal objetivo es el de producir efectos de opinión pública en el exterior, **la diplomacia cultural ha constituido siempre una parte esencial de la política comunicacional de los Estados.** Como resume Noya, "la diplomacia pública es simplemente una estrategia de comunicación internacional que puede estar al servicio de cualquier fin de la política exterior" (**Noya, 2007, p. 131**). Aunque en España la política comunicacional de los distintos gobiernos desde la recuperación de la democracia se ha preocupado más de promover un sistema de relaciones públicas con empresas e instituciones y proteger a las industrias culturales y comunicacionales afines a cada proyecto político, su importancia para conseguir la aprobación pública de las acciones de gobierno ha convertido a la comunicación política en un eje vertebral de todas las democracias del mundo desde hace más de medio siglo. El crecimiento demográfico, la alfabetización y la mejora de las condiciones de vida, el aumento del tiempo de ocio y su dedicación al consumo cultural, el crecimiento de la cultura política de los ciudadanos y la influencia de la construcción sociodiscursiva de la realidad sobre la percepción de ésta y sobre las actitudes políticas han convertido a la **comunicación política en un nervio central de cualquier democracia contemporánea**.

En su diseño interior, la política de comunicación dispone de innumerables instrumentos para conseguir que determinados temas se instalen en la agenda pública: en primer lugar, la difusión y puesta a disposición información pública, pero también la influencia sobre medios públicos más o menos influidos por los gobiernos, fondos destinados a la publicidad institucional que sirven como mecanismo de presión a las empresas privadas de comunicación, estrategias de relaciones públicas con periodistas o comentaristas de actualidad y, en general, lo que en los últimos años se ha venido llamando "censura blanda", es decir, mecanismos legales de influencia mediática y social formales e informales que convierten a los gobiernos en actores dominantes de la opinión pública nacional. Por mecanismos cada vez más sofisticados y profesionalizados, los gobiernos son capaces de actuar sobre la agenda nacional. Sin embargo, **influir en la esfera pública internacional o en una opinión pública extranjera es un proceso mucho más complejo**. Los medios españoles de difusión mundial –históricamente los públicos TVE Internacional, Radio Exterior de España y la privada Antena 3 Internacional, hoy todos los que tienen presencia en internet– tienen audiencias muy reducidas; los medios transnacionales y las agencias de noticias con implantación internacional son frecuentemente propiedad de conglomerados cuyos intereses comerciales o estratégicos no resultan fáciles de atraer; no hay

plataformas publicitarias de alcance verdaderamente global y las estrategias de relaciones públicas se debilitan en un contexto comunicacional demasiado extenso y complejo. Es aquí donde surge la política de acción cultural como un mecanismo para construir la imagen exterior de un país acorde con sus intereses geoestratégicos.

Es en ese sentido en el que **planteamos que la diplomacia cultural forma parte de lo que podríamos entender como política comunicacional exterior, que por esa orientación ha recaído tradicionalmente en el Ministerio de Exteriores.** Se trata así como una política pública que a través del producto de un ámbito de actividad social –la cultura– pretende generar una percepción del país que contribuya a modificar actitudes tanto en la opinión pública como en los tomadores de decisiones que beneficie los intereses geoestratégicos de ese país.[1] Se trata, por tanto, de **una política de comunicación del sector público, destinada a que a través de contenidos culturales ciertos temas permeen las agendas públicas de los países sobre los que se actúa, con el objetivo de producir un efecto en la opinión pública y/o en los tomadores de decisiones de cada país que oriente las actitudes y acciones de sus ciudadanos en favor de los intereses del país**, o más sencillamente, "*a government's communication with foreign audiences in order to positively influence them*" (**Mark, 2010, p. 66**); "*it is not government-to-government communication but, even in its strictiest sense, communication between governments and foreign people*" (**Gienow-Hecht y Donfried, 2010, p. 13**).

Hacia un papel central de la cultura: la acción cultural exterior como política cultural

Es en el aspecto de la permeabilidad de la agenda pública en el que la cultura desempeña el papel central que se le otorga en este campo. ¿Por qué es la cultura y no el deporte, la investigación científica o la industria, la que ha servido de base tradicionalmente para desarrollar esta diplomacia blanda? Mientras que en otros campos la permeabilidad de la agenda mediática es imprevisible, la cultura ofrece un ámbito *a priori* considerado como no conflictivo, asociado comúnmente a valores positivos, que dispone de espacios específicos en todos los soportes comunicacionales y genera un gran interés social. Es lo que en el campo de las relaciones públicas se conoce con el término *publicity*: una acción de relaciones públicas que consigue cobertura informativa –y por tanto impacto mediático– sin necesidad de pagar por tiempo publicitario. Esta convergencia entre las relaciones públicas y la diplomacia ha sido ya estudiada desde las ciencias sociales (**L'Étang, 2009**; **Signitzer, 2008**; **Yun, 2006**), planteando que los avances en comunicación pública podrían ayudar a comprender y mejorar el modo en que "*nation-states, countries or societies manage their communicative relationships with their foreign*

1 El entonces director general de Relaciones Culturales y Científicas de AECID (2001-2004) Jesús Silva decía en 2004: "SEACEX [sustituida hoy por AC/E, véase más adelante] no tiene estrategias propias. La SEACEX es una sociedad instrumental, para hacer políticas públicas. Quien establece las políticas es el Ministerio de Asuntos Exteriores y la SEACEX se limita a ejecutarlas, como no puede ser de otra forma" (Marzo y Lozano, 2004, p. 137).

publics" (**Signitzer y Coombs, 1992, p. 138**), lo que se traducirá en los últimos años en las estrategias de marca país, sobre las que volveremos después.

Por lo tanto, estamos ante un ámbito en el que **la cultura aparece como instrumento** al servicio de un objetivo distinto de la creación, la producción o la recepción cultural. **La diplomacia cultural es una forma de política comunicacional exterior de los Estados en la cual la cultura desempeña una tarea central, pero instrumental, subordinada a objetivos vinculados a la imagen exterior del país.** Como explica Arndt en su extenso estudio de la diplomacia cultural estadounidense, "*cultural relations grow naturally and organically, without government intervention […]; cultural diplomacy can only be said to take place when formal diplomats, serving national governments, try to shape and channel this natural flow to advance national interests*" (**Arndt, 2005, p. XVIII**). Es importante tener en cuenta este aspecto para comprender tanto (a) el diseño institucional que se ha dado a este campo en España como (b) las acciones que se han desarrollado bajo ese marco en las últimas décadas. De manera simplificada, esta actividad se realiza a través de tres líneas:

(a) La difusión y enseñanza del idioma propio (Alliance Française, British Council, Goethe-Institut, Instituto Cervantes), tanto como valor en sí mismo como para fomentar el acceso de audiencias foráneas a contenidos culturales.
(b) La cooperación internacional para el desarrollo en el campo cultural (en el caso español, desarrollada por AECID).
(c) La difusión del patrimonio cultural y de la creación cultural contemporánea (en España, desarrollada sobre todo por AC/E y por la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro del MECD), tanto si se trata de artes plásticas o escénicas como de industrias culturales, como ha ocurrido en el siglo xx con el estrecho vínculo entre la industria cinematográfica estadounidense y su política exterior.

¿Pertenece entonces la diplomacia cultural al campo de las políticas exteriores o a las políticas culturales? Aunque hay política cultural mucho antes de la constitución de Ministerios de Cultura, o departamentos en ministerios más amplios, **las políticas públicas de cultura sólo pueden apreciarse como áreas independientes a partir de la segunda mitad del siglo xx**, con la creación de los primeros ministerios en los países de nuestro entorno europeo: Italia lo crea con intenciones propagandísticas durante el fascismo en la década de los 20, para ser después desmontado en la posguerra; en 1946 nace el *Arts Council* en el Reino Unido, y en 1966 se elabora un primer plan general de política cultural; en 1954, un Ministerio de Cultura se crea en la Alemania Democrática, mientras la Federal descentraliza en los *länder* las competencias en ese campo; Francia crea el Ministerio de Cultura en 1959, con André Malraux al frente; y en España hay que esperar a 1977 para la constitución de un primer Ministerio de Cultura en plena transición democrática, aunque ya su antecesor, el Ministerio de Información y Turismo, había considerado la cultura como un eje central de las políticas públicas

durante la dictadura. No es este el lugar para profundizar en una cronología detallada,[2] pero como puede apreciarse, **la política exterior aparece constituida y reconocida formalmente mucho antes que la política cultural**. Y la promoción de la cultura propia es parte de la esencia de la acción exterior desde hace varios siglos, primero a través de órdenes religiosas –como, por ejemplo, la Compañía de Jesús en los casos italiano y francés– y más tarde con la creación de servicios diplomáticos específicos.

La actividad en materia de diplomacia cultural es anterior a la institucionalización de la cultura como un campo específico de las políticas públicas. Esta tradición explica, en parte, la razón por la cual la acción cultural exterior queda en manos del área diplomática. La emergencia de las políticas culturales en la segunda mitad del siglo xx y, su tendencia a ocupar un espacio cada vez más relevante en las agendas públicas –por ejemplo, al vincularse con el crecimiento económico o el empleo en el contexto de la sociedad de la información–, pone en discusión el área a la que pertenece la cultura exterior, como ha venido ocurriendo en España y se muestra en las siguientes páginas de este informe. **La transformación de este campo desde una simple "diplomacia cultural" hasta un ámbito mucho más complejo, en el que convergen dos agendas de la acción del Estado, hace que nos refiramos a ella en este documento como Políticas Públicas de Acción Cultural Exterior**.

Las políticas públicas de internacionalización y promoción de la economía cultural

Desde una segunda perspectiva, la política exterior en materia de cultura puede diseñarse también como **herramienta para la promoción internacional de creadores o de industrias culturales para facilitar su acceso a los mercados exteriores**, es decir, ubicando al campo cultural como objetivo de la política pública, y no como su instrumento.

En nuestro país, entidades como el Instituto Español de Comercio Exterior[3] (ICEX) tienen líneas de actuación específicas para la promoción de las industrias culturales en el extranjero, y lo mismo hacen otros organismos públicos como el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales[4] (ICAA) y el Instituto Nacional de las Artes

Escénicas y de la Música[5] (INAEM), a los que hay que sumar los departamentos

2 Para una revisión del modelo español de políticas culturales, recomendamos especialmente la lectura de Zallo (2011).
3 Creado en 1987 heredando al Instituto Nacional de Fomento a la Exportación, el último estatuto del ICEX aprobado por el Real Decreto 1636/2011 fija como sus fines "la promoción de la internacionalización de la empresa española y la mejora de su competitividad". Las industrias culturales están englobadas dentro de la estrategia del ICEX en uno de los cuatro grupos sectoriales, en concreto el de "moda, hábitat e industrias culturales" (véase Memoria 2012 del ICEX), dentro del que se desarrollaron en 2012 un total de 23 planes sectoriales.
4 El artículo 2 del RD 7/1997, de 10 de enero, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, fija como uno de sus fines "la proyección exterior de la cinematografía y de las artes audiovisuales españolas".
5 El artículo 2 del RD 2491/1996, de 5 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música marca como uno de los fines del INAEM la "proyección exterior" de las artes

ministeriales encargados de la política cultural que tienden, de manera natural, a ocuparse también de acontecimientos internacionales y promover así los productos y servicios culturales fuera del país –particularmente, la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro–. Además, la sociedad de Acción Cultural en el Exterior (AC/E) trabaja, en un espacio híbrido entre la diplomacia cultural tradicional y la promoción cultural, en la promoción exterior de la cultura, tanto mediante la movilidad de artistas y gestores culturales desde España a todo el mundo como trayendo a nuestro país a actores del sistema cultural internacional. En todo caso, AC/E se ocupa más del sector cultural no industrializado y en menor medida de las industrias culturales –aunque también–, lo que marca cierta diferencia entre este organismo y otros como ICEX, ICAA e INAEM.

Además, todas las comunidades autónomas tienen sus propios organismos dedicados a la internacionalización económica, tanto para exportar como para fomentar las inversiones internacionales en sus territorios: en algunos casos tratan la economía cultural como a cualquier otro sector, pero en otros se han creado organismos específicos de promoción e internacionalización de las industrias culturales en el exterior. Aunque todos ellos deben considerarse parte del campo que estamos revisando, es necesario diferenciar su actividad de la tradicionalmente vinculada a la "diplomacia cultural", puesto que **su objetivo central es la promoción económica**. El Plan de Apoyo a la Internacionalización de las Industrias Culturales del ICEX, por ejemplo, mencionaba como una de las razones para promocionar internacionalmente las industrias culturales "su capacidad de generar imagen país", aunque su objetivo central no tiene que ver con la marca España, sino con "reforzar la imagen de las mismas [industrias culturales] en el exterior y potenciar su internacionalización".

Pese a todo, separar estas funciones no es sencillo. Cuando un artista es invitado a participar en una actividad impulsada por la cancillería para mejorar la imagen de un país en la opinión pública de otro, ¿estamos ante una mera política de comunicación exterior? ¿Qué vinculación tiene la elección de uno u otro creador con la política cultural? ¿Qué consecuencias tiene para la promoción del artista, de todo un sector de la creación cultural, o de las industrias culturales? Y, en sentido inverso, cuando se promueve la difusión exterior de ciertos creadores o productos culturales, por ejemplo a través de institutos de dinamización de exportación, ¿no es inevitable que produzca también efectos sobre la imagen exterior del país? **Toda política cultural tiene consecuencias sobre la imagen del país, pero al tiempo la diplomacia cultural incide sobre la cultura cuando la difunde y la promociona, aunque sea con fines distintos a este.**

Sector privado y acción cultural exterior

El último eje de la acción cultural en el exterior complementa las estrategias del sector público con aquellas actividades impulsadas desde empresas privadas –frecuentemente sus fundaciones– para reforzar la identidad de éstas en otros

escénicas y de la música.

países en los que operan o pretenden operar: "Las grandes empresas ven cada vez con más claridad el interés de colaborar en la diplomacia cultural como asunto de Estado, entre otras cosas para la formación de una imagen exterior que contribuya al posicionamiento de sus marcas en el mercado internacional" (**Marco y Otero Roth, 2010a**).

A imagen de la diplomacia cultural pública, las grandes compañías transnacionales también desempeñan una verdadera "diplomacia cultural privada" a través de la cual tratan de reproducir las estrategias de la diplomacia cultural pública para obtener beneficios similares en términos de imagen de empresa. La denominada Acción Social y Cultural de las empresas –comparable, con la lógica distancia, con la de los Estados–, consiste en acciones destinadas específicamente a consolidar la imagen de las compañías en determinados mercados, y por lo tanto **puede equipararse a la diplomacia cultural pública, orientada no por políticas públicas sino por estrategias de relaciones públicas**. En España, compañías con una importante presencia transnacional como Telefónica, BBVA, Banco Santander y Mapfre –por mencionar sólo algunas– desarrollan sus propias acciones culturales internacionales con ese tipo de objetivos, colaboran con las administraciones públicas contribuyendo a la financiación de actividades de acción cultural exterior o mantienen su propia agenda de colaboración en acciones culturales con las autoridades locales de los países en los que actúan.

Delimitando conceptos

Hablamos, por tanto, de **un ámbito específico, el campo cultural exterior, en el que distinguimos dos sectores distintos** –el público y el privado, éste último cada vez con mayor peso– **y dos ámbitos políticos distintos**, uno híbrido entre la acción exterior y la política cultural que se ha llamado tradicionalmente "diplomacia cultural" y el de las políticas orientadas a la internacionalización y promoción cultural exterior. Esta distinción entre los objetivos de las políticas públicas nos debería permitir segmentar mejor el campo –no es extraño que los estudios previos sobre este campo hayan encontrado un número muy elevado de actores implicados–, aun entendiendo la profunda imbricación que existe entre las dos políticas públicas implicadas. Si pensamos, por ejemplo, en la elección de un país al que el gobierno decide llevar una gran exposición, ¿cuáles son las razones para elegirlo? Indudablemente, existen tanto justificaciones diplomáticas como otras que inciden estrictamente en el sector cultural pero, ¿cuáles dominan? Cuando el Instituto de Cine y Artes Audiovisuales (ICAA) decide apoyar que una película española participe en un festival internacional, tiene una incidencia en la Marca España, pero las razones por las que lo hace no tienen que ver con la política exterior, sino con la política cultural; cuando el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) apoya una muestra de editoriales españolas en la feria del libro de Guadalajara, lo hace sobre todo para fomentar las exportaciones del sector; y, del mismo modo, cuando el gobierno decide apoyar una exposición de Velázquez con fondos de El Prado en otro país, lo está haciendo con la intención, por encima de todo, de producir efectos sobre la marca país.

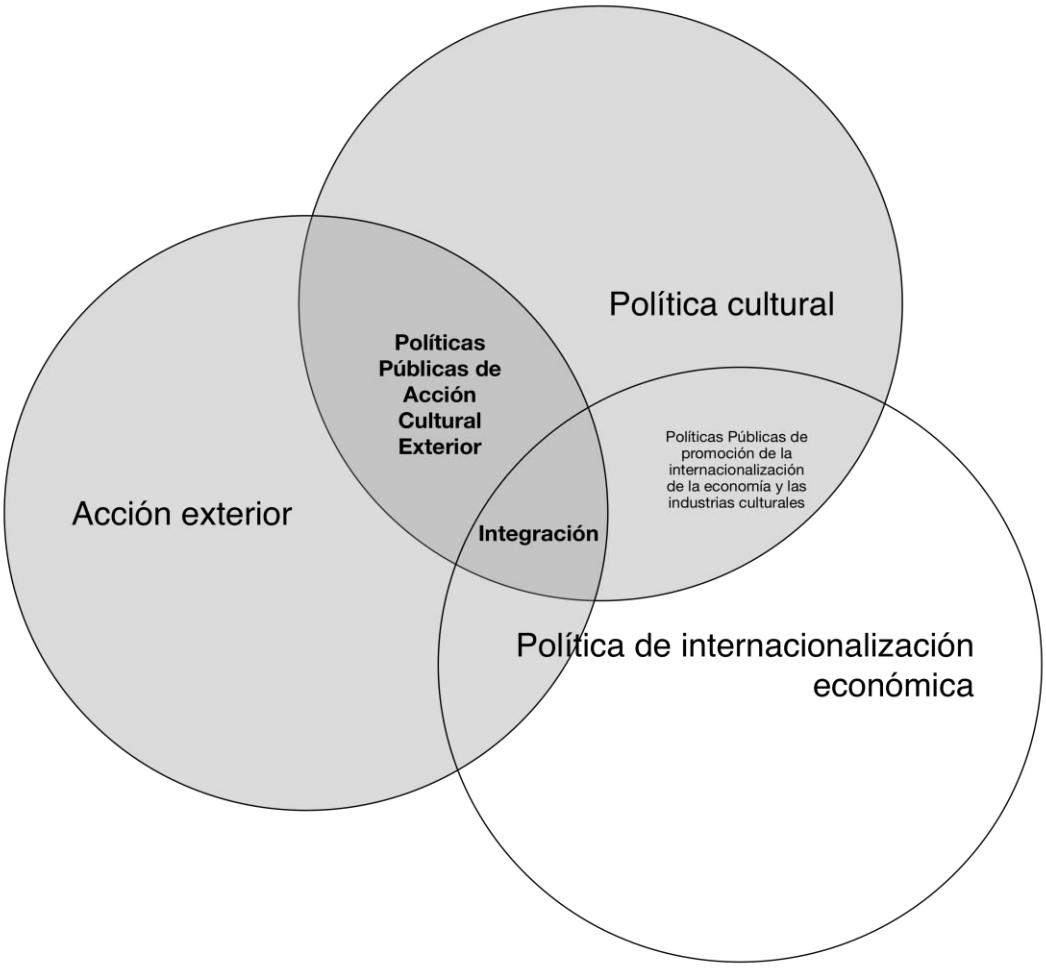
Con distintos modelos, más o menos centralizados, concentrados en la lengua o en la creación cultural, la acción cultural exterior forma parte esencial de la actividad de los Estados. Como mostraba Tovell (**Gienow-Hecht y Donfried, 2010**; **Tovell, 1985**) en su estudio comparativo, Francia y Alemania han puesto tradicionalmente mayor peso en la lengua, el Reino Unido en la educación y la *mutuality* (**véase Marco, 2008**), Rusia en la reciprocidad, Canadá en exhibir la diversidad de su desarrollo cultural, cada uno con modelos organizacionales, como el centralista francés, el alemán que mezcla un sistema central con agencias privadas vinculadas a la estructura federal, y el Reino Unido cuyo British Council funciona como una institución independiente, aunque con objetivos fijados por el gobierno.

En ese sentido, hay que hacer notar que la acción cultural exterior se ha venido apoyando más en productos culturales no industrializados –las artes plásticas, por ejemplo– que en la economía cultural industrializada, y frecuentemente más en el patrimonio histórico que en los contenidos contemporáneos. Por su parte, los productos comercializables, industrializados y que producen resultados económicos mesurables son objetivos más claros de las políticas públicas de promoción e internacionalización cultural. Observamos, por tanto, dos ámbitos en las políticas públicas sobre el campo cultural exterior:

(a) Las que delimitaremos propiamente como **políticas públicas de acción cultural exterior**, que como hemos señalado corresponden a un campo de comunicación exterior de los Estados, articulado en un terreno intermedio entre las políticas culturales y las políticas exteriores a través de organizaciones de uno u otro ámbito administrativo, cuyo objetivo final es el de mejorar la imagen del país promoviendo la difusión de sus valores culturales.

(b) Las **políticas públicas de promoción de la internacionalización de la economía y las industrias culturales**, orientadas a la expansión de los mercados de la economía cultural española, impulsadas desde organismos públicos –en forma de políticas públicas– en colaboración con organizaciones sectoriales –acciones coordinadas desde asociaciones de productores, asociaciones de derechos de autor, gremios de editores, etc.– o actores económicos individuales. A diferencia de las acciones privadas, el Estado es su promotor y tienen al sector cultural, industrializado o no, contemporáneo o histórico-patrimonial, en el centro de su actividad.

	Políticas Públicas en el Campo Cultural Exterior	
	Políticas públicas de acción cultural exterior	Política Pública de Promoción de la Internacionalización de la Economía y las Industrias Culturales
Administración (central) encargada	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	



Cada una de ellas genera efectos sobre la otra, de manera reflexiva: la acción cultural exterior sirve a la difusión de creadores e industrias culturales, al tiempo que la promoción internacional de la economía cultural tiene efectos directos sobre la imagen país.[6] El hecho de que los dos espacios sean tan inseparables explica –aunque sea en parte– los conflictos competenciales que se abordan en las páginas de este estudio. Para los defensores de una orientación cultural en este campo, la importancia creciente de la economía cultural –que supone alrededor del 3% del PIB español–[7] hace imprescindible que toda acción exterior que utilice la cultura lo haga contemplando siempre criterios que beneficien a ese sector, y sea coherente con la política cultural interna que se desarrolla en España; para los partidarios de una acción cultural exterior guiada por criterios diplomáticos, toda la presencia internacional de España debe estar orientada por una coherencia no interna, sino externa, con el resto de la actividad que el país

6 De hecho, el artículo 25 de la recién aprobada Ley 2/2014 de la Acción y el Servicio Exterior del Estado aborda la acción cultural exterior planteándola en términos de integración de la promoción cultural, la cooperación y el conocimiento de España, junto a la potenciación de la internacionalización de las industrias culturales.
7 Véase el Anuario de Estadísticas Culturales que elabora el MECD/MCU; la contribución en 2011 de las actividades culturales fue del 2,7%, reduciendo ligeramente los datos de la década anterior, que oscilan entre el 3,0% y el 3,2%. Puede consultarse **aquí.**

desarrolla en cualquier ámbito fuera de sus fronteras –la conocida como **unidad de acción en el exterior–**.
Situamos así la políticas públicas de acción cultural exterior en un espacio intermedio entre la tradicional diplomacia cultural y las políticas culturales, tratando de implicar tanto a instituciones públicas como a organizaciones privadas en la difusión de la cultura en el exterior, con el objetivo tanto de promover el desarrollo del campo cultural interna y externamente, en un sentido económico y también humanístico e intelectual, como el de influir en las opiniones públicas de otros países promoviendo una imagen positiva del país. La sinergia entre política cultural y política exterior es la clave de este ámbito de las políticas públicas. ¿Existe una confrontación entre los objetivos de las políticas públicas culturales y la política cultural exterior, que justifique que ambas se encuentren en un terreno de competencia? Para ciertos cuadros funcionariales, no todos los ministerios obedecen a criterios de "política de Estado", sino que en algunos casos sus objetivos son sectoriales; para otros, la utilización de la cultura como instrumento básico de la "diplomacia blanda" supone enfrentar los objetivos de la política cultural con los de la política exterior, una batalla en la que las políticas culturales siempre salen perdiendo frente a las diseñadas explícitamente en torno a la imagen exterior del país.

No parece necesario justificar la relevancia de la política exterior en términos de política de Estado, ni tampoco que la cultura ha adquirido el mismo rango en las democracias occidentales. Si nos fijamos, sin ir más lejos, en el último plan estratégico cultural español (2012-2015), observaremos una diversidad de objetivos: acceso a la cultura, vertebración de ciudadanía, cooperación entre administraciones, proyección internacional, participación de la sociedad civil, innovación y protección de derechos de propiedad intelectual. Sin detenernos en el hecho de que, en un sentido omnicomprensivo del término, toda política es cultural, la política en materia de cultura ha conseguido ser reconocida como medular en las democracias contemporáneas, una vez que en las últimas décadas ha pasado de concentrarse en las bellas artes y el patrimonio a promover todas las formas de expresión cultural, y en particular a estimular las características de cada país y de las comunidades culturales que lo componen. Es en ese plano en el que la política cultural entronca con los derechos de libre expresión y de derecho a la comunicación. No puede entenderse, entonces, la democracia contemporánea sin una política cultural que promueva, sostenga y compense los desequilibrios de la expresión cultural en el contexto del mercado global.

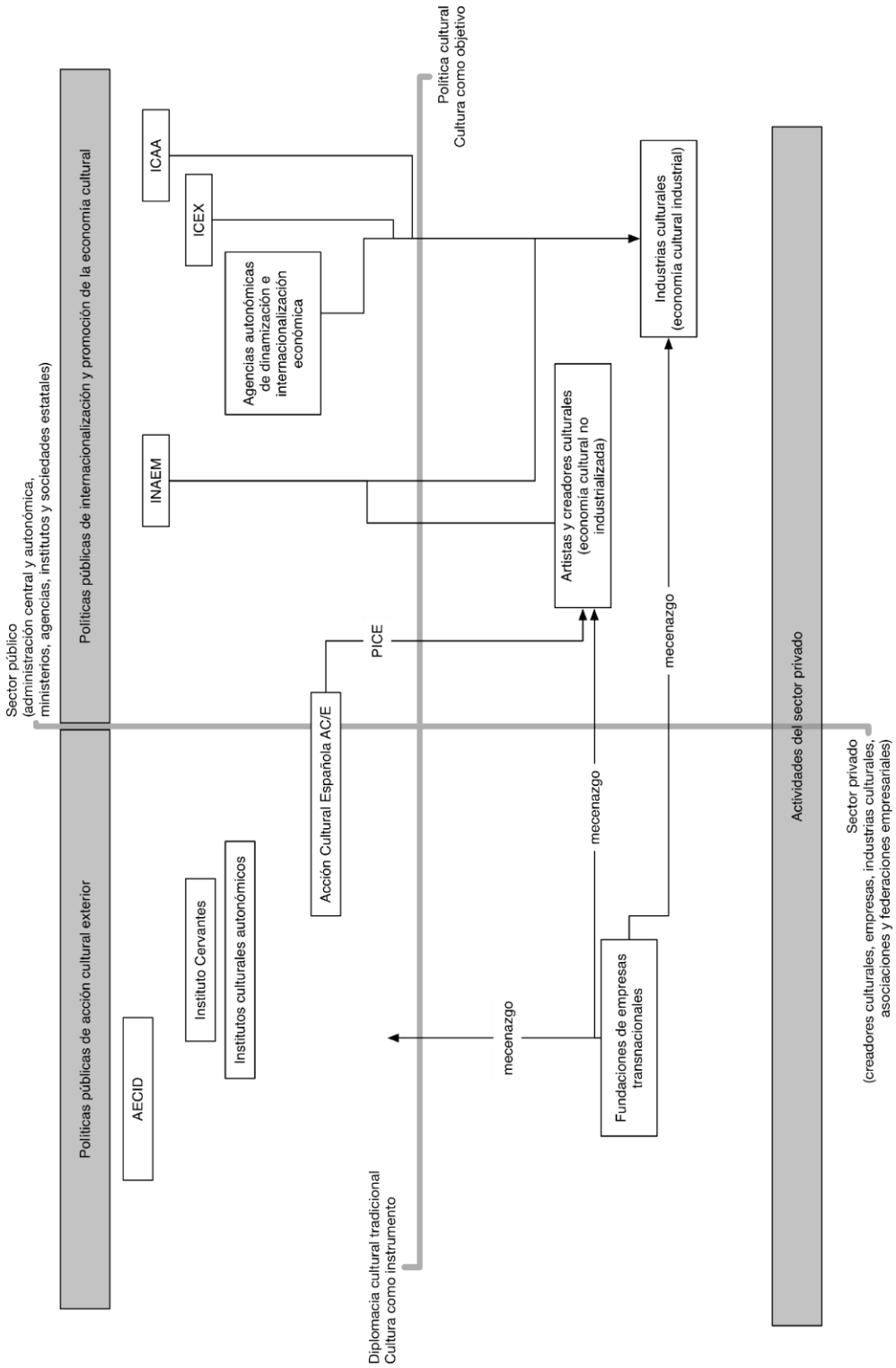
La coherencia entre la política cultural que un Estado desarrolla dentro o fuera del país es tan imprescindible como en cualquier otro ámbito de política pública. Y, al tiempo, la "unidad de la acción exterior" tan imprescindible en el campo de las políticas públicas de acción cultural como en todas las demás. ¿En quién recae la responsabilidad de afrontar el diseño de política cultural exterior? Durante los últimos años, como se revisa en este documento, tanto el Ministerio de Exteriores como el de Cultura han creado herramientas diversas que componen una

constelación de instituciones encargadas de la acción cultural exterior, combinando en ellas la presencia de ambos ministerios y desarrollando una agenda en la que se ha tratado de encontrar –no siempre con éxito– la coordinación interinstitucional, mientras reivindicaban para sí las competencias exclusivas sobre el campo, subrayando unos la incoherencia de desarrollar dos agendas –una interior y otra exterior– sobre un ámbito social y los otros la capacidad incomparable de sus estructuras para conseguir unidad de acción.

Como parte de los trabajos realizados en el marco del documento "Hacia una renovación estratégica de la política exterior española" (**Molina, 2014**), **este estudio se detiene sólo en el modelo español de políticas públicas de acción cultural exterior en el nivel estatal.** Para elaborarlo se han tomado como base tanto documentos políticos, como informes económicos, anuarios de las instituciones vinculadas al campo, y se ha realizado una veintena de entrevistas con responsables políticos actuales y anteriores de esta tarea, especialistas en cultura exterior y funcionarios de la administración pública. Los resultados que se muestran reflejan, en buena medida, el consenso existente entre todos los informantes en torno a la necesidad de afrontar una reforma de la política pública de acción cultural exterior tanto para que no constituya más objeto de disenso interno en los gobiernos como para que sus objetivos puedan consensuarse en sede parlamentaria para que vertebren un programa estratégico de actuación a medio plazo.

Que este documento sirva de acompañamiento a otro de propuesta de Estrategia de Acción Exterior no debe hacer pensar que haya sido propuesto, ni elaborado, con la intención de posicionar al Real Instituto Elcano en la discusión en torno a quién debe asumir la competencia exclusiva de este campo de las políticas públicas, pero sí como parte de la responsabilidad de nuestra institución en el estímulo de debates centrales en las políticas públicas de nuestro país. En cualquier caso, como se concluirá al final de la revisión empírico-histórica del proceso de construcción del modelo español en este tema, **sí que parece recomendable encomendar a futuras acciones interinstitucionales una planificación estratégica de la acción cultural exterior que permita consensuar tanto las líneas de actuación prioritarias como los instrumentos idóneos para cada una de ellas.**

Gráfico 1. Delimitación conceptual de la acción exterior en materia de cultura de los sectores público y privado



Fuente: elaboración propia.

La construcción del modelo español de políticas públicas de acción cultural exterior

Una (pre)historia de la acción cultural española en el exterior

Antes de la Guerra Civil, la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (1907), la Oficina de Relaciones Culturales Españolas (1921) y la Junta de Relaciones Culturales (1926) constituyen los primeros intentos de desarrollar una política cultural exterior, con el objetivo de "promover la enseñanza española en el extranjero por medio de la financiación de diversos organismos donde se justifique por herencia cultural hispánica, territorios y colonias de súbditos españoles, la creación de cátedras y centros de cultura superior en el extranjero, intercambio científico, literario y artístico mediante conferencias, exposiciones y otras manifestaciones, con especial interés por aquellas culturas con arraigados vínculos con la cultura española" (**Herrera de la Muela, 2008**).[8] La coordinación de la actividad cultural de las embajadas aparece con la creación en 1945 de la Dirección General de Relaciones Culturales[9] (DGRC) y el Instituto de Cultura Hispánica (1946) con la mirada puesta en América Latina. En los años 50, se abren centros culturales españoles en Londres, Roma, Nápoles, París, El Cairo, Alejandría, Beirut y Múnich, una tendencia que continuaría en las siguientes décadas, marcadas por una política cultural exterior basada en la creación de nuevos centros y la celebración de acuerdos bilaterales, antes de que se pueda considerar que existen políticas públicas de acción cultural exterior.[10]

Con la recuperación de la democracia, tanto la cultura como las relaciones exteriores son redefinidas. En el modelo de Estado que diseña la Constitución, el "fomento de la cultura" es una de las competencias autonómicas del artículo 148, mientras que el art. 149 matiza que "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial". La cuestión queda resuelta en este **reparto competencial que permite a Estado y Comunidades Autónomas intervenir en el campo cultural**. Por su parte, las competencias en materia de política exterior están fijadas por la Constitución de 1978 en el artículo 97 ("el Gobierno dirige la política interior y exterior"), explicitado en la competencia sobre "relaciones internacionales" que recoge el artículo 149.1.3 del texto constitucional. Sin embargo, la acción exterior de las Comunidades Autónomas españolas se ha desarrollado mucho en los últimos años: la creación de selecciones deportivas autonómicas, políticas comerciales exteriores, la apertura de oficinas de representación fuera de España, etc. La tensión fue resuelta por el Tribunal Constitucional (STC 165/1994, de 26 de mayo) reconociendo la capacidad de las

8 Para una revisión de las primeras décadas de acción en este campo pueden revisarse especialmente los trabajos de Ignacio Herrera de la Muela (2008), Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla (1992), Ana Vázquez Barrado (2013) y José Luis Marzo (2010).
9 Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre organización de los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores.
10 Un análisis pormenorizado de la diplomacia cultural durante el primer franquismo puede revisarse en la tesis doctoral de Delgado Gómez-Escalonilla (1991, 1992).

Comunidades Autónomas para realizar actividades de proyección exterior,[11] mientras reservaba la política exterior al Estado.

La Constitución de 1978 supone también un completo rediseño de la administración pública central: durante la legislatura que redacta la nueva Constitución se crea, por primera vez en nuestro país, un Ministerio de Cultura, que tendrá rango de tal hasta su concentración con Educación en 1996 y durante los sucesivos gobiernos del Partido Popular. El Real Decreto 1558/1977 que rediseña toda la administración central crea el Ministerio de Cultura y Bienestar, que recibe casi todas las competencias del Ministerio de Información y Turismo, más las de Patrimonio que tenía el Ministerio de Educación y Ciencia, aunque ninguna en el ámbito de la acción exterior, más allá de la relación con los organismos internacionales en materia de cultura.[12] A partir de 1985, con la creación de la Dirección General de Cooperación Cultural, encontramos explicitada la función de "difusión y proyección exterior de la cultura española",[13] siempre "en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y las Misiones Diplomáticas en el Extranjero".[14]

Al tiempo se va produciendo, de manera lenta y progresiva, la articulación de organismos que desarrollan la acción cultural exterior, "de una forma tal vez más inconsciente y menos sistemática que otros países, pero igualmente ligada a su transformación política interna y a la evolución de sus relaciones exteriores" (**Marco y Otero Roth, 2010b, p. 158**). Desde los primeros años de la dictadura existía, como hemos dicho, una DGRC en el MAE. El Decreto 2764/1967 la eliminó entre un conjunto de medidas de reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público, pero poco después, el Ministerio de Asuntos Exteriores se reorganiza recuperando la DGRC, "para dar un mayor impulso a la expansión de la cultura española en el exterior y abrir nuevos cauces a las relaciones culturales".[15] Durante la transición, el rediseño del Ministerio de Exteriores mantiene la DGRC,[16] y así también en el primer rediseño después de la Constitución, aprobado por Real Decreto 984/1979, y después en el Real Decreto 629/1983. Esta Dirección General de Relaciones Culturales constituye la primera herramienta sobre la que se articula la acción cultural exterior, junto con los

11 Desde entonces, algunas comunidades autónomas han potenciado su actividad internacional. En el "Plan de Acción Exterior del Gobierno de Cataluña 2010-2015", por ejemplo, se habla de la lengua y la cultura catalanas como "un instrumento clave de diplomacia pública en el ámbito cultural que proporciona al país espacios de reconocimiento difíciles de alcanzar por la diplomacia tradicional", tanto a través del Instituto Ramon Llull como mediante el fomento de la internacionalización de las industrias culturales catalanas. También el País Vasco ha desarrollado una activa acción exterior en materia de cultura, diseñada desde tres planes estratégicos distintos en los últimos años, y diversificada tanto en la promoción de su lengua propia como en la proyección internacional de sus creadores culturales. El caso vasco puede revisarse con detalle en los meticulosos estudios de José Luis de Castro y Alexander Ugalde (Castro Ruano y Ugalde Zubiri, 2004, 2011).
12 Real Decreto 2258/1977. El Real Decreto 132/1978 corrige esa primera atribución para puntualizar que el Gabinete del Servicio Exterior y Relaciones con los Organismos Internacionales Culturales, "actuará de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y en él […] se integra el Servicio de Acción Exterior". En 1980, esta unidad pasa a denominarse Gabinete de Cooperación Internacional (Real Decreto 129/1980), Subdirección General de Cooperación Internacional (Real Decreto 442/1981), Dirección General de Cooperación Cultural (Real Decreto 565/1985, Real Decreto 2045/1994).
13 Real Decreto 565/1985.
14 Real Decreto 2045/1994, art. 7.
15 Decreto 179/1970.
16 Decreto 804/1976, Orden de 26 de enero de 1977.

institutos culturales, el de Cultura Hispánica refundado como Centro Iberoamericano de Cooperación en 1977, y enseguida como Instituto de Cooperación Iberoamericana,[17] y el Hispano-Árabe de Cultura, que irán progresivamente formando parte orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores. En 1985, con la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI),[18] se adscribe a ella la Dirección General de Relaciones Culturales.

El RD 1527/1988 creó la **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)**, adscrita a la SECIPI del MAE,[19] otorgándole entre otras las funciones de "propiciar el crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo", a través de la promoción y coordinación de "programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo económico, cultural, científico y técnico". Unos años después, los gobiernos del Partido Popular convertirán a la AECI en el centro de la acción cultural exterior.

A diferencia de la AECI, concentrada en áreas geográficas que son objetivo de la cooperación, el segundo actor de relevancia creado en ese mismo contexto temporal se orienta hacia la promoción del activo cultural por excelencia: la lengua española. Una Comisión tripartita de los ministerios de Educación, Cultura y Exteriores dio forma a finales de la década de los 80 al **Instituto Cervantes,** creado con la Ley 7/1991 como ente de derecho público sin ánimo de lucro adscrito al MAE y presidido por el titular de la SECIPI. La norma que crea el Cervantes deja claras sus dos funciones: la enseñanza, estudio y uso del español, y "la difusión de la cultura en el exterior en coordinación con los demás órganos competentes de la Administración del Estado". La transferencia al Instituto Cervantes de los Centros Culturales creados desde los años 50 y las casas de España impulsadas por el Instituto Nacional de Emigración dio a la institución una primera red, constantemente remodelada desde entonces con cierres y nuevas aperturas.

Al finalizar el periodo de los primeros gobiernos del PSOE (1982-1996), España contaba ya con las primeras herramientas en materia de políticas públicas de acción cultural exterior creadas en democracia: una DG de Relaciones Culturales, una agencia de cooperación internacional que integraba la cultura y un instituto de difusión de la lengua española en el mundo. En los tres casos, se trataba de instituciones vinculadas al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECIPI.

17 Real Decreto 2305/1977, Real Decreto 2411/1979.
18 Real Decreto 1485/1985.
19 El RD 2492/1994 agregó a AECI las áreas de Cooperación para el Desarrollo, Cooperación con el Mundo Árabe y Cooperación con Iberoamérica, suprimiendo los institutos preexistentes. En ese sentido, debemos reconocer a AECI como heredera del Instituto Hispano-Árabe de Cultura, Instituto de Cooperación Iberoamericana y, por tanto, del Instituto de Cultura Hispánica de 1945.

Expansión y vertebración de la acción cultural exterior: los gobiernos del Partido Popular (1996-2000/2000-2004)

La victoria electoral del Partido Popular en 1996 supone la integración del Ministerio de Cultura, primero en un Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en la primera legislatura, más tarde en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) en la segunda. De él dependerá una Secretaría de Estado encargada de la política cultural.

El RD 1660/1998 crea, específicamente, **la red de Centros Culturales en el exterior de la AECI**,[20] a los que se atribuye la función de "preparación, coordinación y realización de actividades de cooperación cultural", mediante la "identificación de los temas susceptibles de promocionar la presencia cultural de España", la programación de actividades culturales o el apoyo a otras instituciones españolas en la realización de este tipo de actividades. Los centros, orgánicamente integrados en las misiones diplomáticas nacionales, dependen de la AECI tanto en su organización interna como en su financiación. La Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, obliga a una reestructuración de la agencia (RD 3424/2000), y fija sus prioridades en dos ejes: "(a) Geográficas, orientadas a las regiones y países que serán objeto preferente de la cooperación española; (y b) Sectoriales, dirigidas a determinados ámbitos de actuación preferente" fijados cuatrienalmente y vinculados a la política exterior española (art. 5).

En 2001, a través de una ley ómnibus de acompañamiento a los presupuestos generales,[21] se añade una Disposición Adicional a la Ley 23/1998 que confiere a la AECI "las funciones y competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores para la promoción y el desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países en estrecha colaboración con los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Ciencia y Tecnología y sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos". Se concretaba así lo dispuesto por el Estatuto de la AECI (RD 3424/2000), al transformar la **Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (DGRCC)**,[22] dependiente de la SECIPI desde el RD 1527/1988, en una de las tres nuevas DG de la AECI, encargada de fomentar, tramitar y dar seguimiento a los convenios culturales y científicos con otros países.[23] Este período de expansión y vertebración conoce también la publicación del **Reglamento del Instituto Cervantes**[24] **en 1999, que además de insistir en su función como organizador de actividades de difusión cultural, vincula estructuralmente el**

20 En concreto los de Buenos Aires (Argentina), San José (Costa Rica), Asunción (Paraguay), Lima (Perú) y Santo Domingo (República Dominicana), a los que luego se añadieron otros siete hasta conformar la actual red, más siete centros asociados, véase **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**.

21 Véase el art. 65 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

22 La Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (RD 3424/2000, art. 10.1), pasará a ser simplemente la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas con la transformación de la AECI en la AECID (RD 1403/2007, art. 17.1).

23 La DGRCC se mantiene en la actualidad, después de la última reforma de su estatuto RD 941/2010, como una Dirección General dependiente de AECID, no directamente del MAEC.

24 Real Decreto 1526/1999.

centro al MAE adscribiendo sus centros en el exterior "a las Misiones Diplomáticas o, en su caso, a las Oficinas Consulares de España en el extranjero". El punto 20.5 del Reglamento es muy explícito: "Los centros del Instituto Cervantes en el exterior ajustarán sus actividades a las directrices de la acción exterior del Estado, se someterán a la coordinación del Jefe de la Misión Diplomática en el Estado en que se encuentren y colaborarán con los servicios de la Administración en el exterior a fin de garantizar la unidad de actuación en la gestión de los intereses nacionales".

La expansión de la acción cultural exterior produce entonces los primeros problemas notorios en torno a las competencias. Los enfrentamientos en el seno de los gobiernos presididos por José María Aznar por la política cultural exterior fueron bien conocidos, particularmente el que mantuvieron el secretario de Estado de Cultura (MEC), Luis Alberto de Cuenca, y el titular de la SECIPI (MAE), Miguel Ángel Cortés.[25] El desarrollo de una política exterior vertebrada desde el MAEC y vinculada a los objetivos de posicionamiento internacional de España va a traer, además, una progresiva convergencia de instituciones finalistas en torno a la acción cultural exterior, que comienza a producirse entre 2000 y 2002 y afecta a tres sociedades públicas,[26] separadas por sus campos de actuación en torno a acciones generales, conmemoraciones nacionales y exposiciones internacionales:

a) Al finalizar la actividad de la Sociedad para la Conmemoración de los Centenarios de Carlos V y Felipe II –heredera ésta de la Sociedad Estatal Goya '96–, sus recursos se reorganizan en torno a la **Sociedad Estatal de Acción Cultural en el Exterior (SEACEX)** en diciembre de 2000. Se trata de una decisión de relevancia, porque se crea una sociedad estatal no orientada a un evento concreto, sino a la acción cultural de España en el exterior, cuyo nacimiento produjo cierta preocupación por los posibles solapamientos con el Instituto Cervantes,[27] y generó un fuerte enfrentamiento entre la SECIPI y la Secretaría de Estado de Cultura por entender que había una invasión de las competencias de esta última.[28] Un hito relevante de este período es el **Programa de Arte Español en el Exterior (PAEE),** impulsado por la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID con SEACEX en 2002, para dar continuidad al programa de exposiciones realizado con motivo de la Presidencia española de la UE (enero-junio 2002), con un perfil orientado al arte contemporáneo. En su voluntad de estructurar una programación estable de artistas españoles en el exterior, el PAEE parece imbricarse bien en la

25 Véase, por ejemplo, El Mundo, 20/III/2001, y ABC, 13/II/2001, p. 14.
26 Adicionalmente, en 2000 el gobierno Aznar crea la Fundación Carolina, gestionada desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).
27 ABC, 17/XII/2000.
28 En una entrevista en prensa, Miguel Ángel Cortés justificaba la decisión y negaba el conflicto: "En la difusión de la cultura española en el extranjero participan diversos organismos: Hacienda, Exteriores y el Instituto Cervantes, el Ministerio de Fomento, por supuesto el de Cultura, y también el de Defensa. Todos estos organismos forman parte de la Comisión Delegada de Cultura. La Sociedad Estatal que se ha constituido dependerá, como ya le he dicho, de la Dirección General de Patrimonio y se dedicará a la organización de 'determinadas' exposiciones. En todo caso, el Instituto Cervantes es un organismo que depende del Ministerio de Asuntos Exteriores. Es ontológicamente imposible que entremos en contradicción con nosotros mismos, como así lo sería que entráramos en colisión con el Ministerio de Cultura" (ABC, 16/XII/2000).

integración y normalización institucional de la cultura exterior de los gobiernos Aznar. Como explicaba Miguel Ángel Cortés en 2004, "un programa que por primera vez es coherente, no una acción aislada o una gran exposición […], sino un programa" (**Marzo y Lozano, 2004, p. 120**).

b) La **Sociedad Española de Conmemoraciones Culturales (SECC)**, anteriormente Sociedad Estatal España Nuevo Milenio, se crea en 2002 y se reconvierte a partir de la discusión en torno a cómo articular la conmemoración de la publicación de la primera parte de El Quijote y las siguientes celebraciones. Quedará en los años siguientes bajo el control del MECD.

c) En 2001 se crea la **Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI)**. En 1993 se habían liquidado las sociedades de conmemoración del Quinto Centenario y de la Exposición Universal de Sevilla '92, y después las sociedades que gestionaron las exposiciones universales de Lisboa '98 y de Hannover '00. En palabras de Luis Enciso, se requería una institución específica para este campo, "porque ese tipo de celebraciones requieren una organización muy específica, al no ser puramente culturales, sino también de carácter político, diplomático, económico, comercial, industrial, esto es, de presencia" (ABC, 28/VIII/2002). Su control corresponderá en los años siguientes al MAE.

La elección del modelo de sociedades estatales tiene que ver con la rapidez y flexibilidad en la toma de decisiones que ofrece una institución sujeta al derecho privado frente al derecho administrativo –pensando en concursos, contrataciones de servicios o de personal, por ejemplo–, aunque también supone un modelo en principio menos transparente de su gestión y cuentas, aunque estas están sometidas a permanentes auditorías y a las directrices generales sobre gasto público. Las sociedades, con capital totalmente público, quedan adscritas al Ministerio de Hacienda, dentro del área conocida como "Sociedades del Grupo Patrimonio" –al que pertenecen las sociedades públicas de actividad no industrial. Su financiación viene, así, de los fondos que cada año los PGE atribuyen al Patrimonio del Estado, y es la Dirección General del Patrimonio del Estado quien determina la cuantía que se destina a cada una de las sociedades.

Tabla 2. Presupuesto de las sociedades estatales de acción cultural exterior (2010)

Año	SEACEX	SECC	SEEI	TOTAL
2010	9,30	7,99	24 ,00	41, 29

El dato corresponde al último ejercicio previo a su fusión en Acción Cultural Exterior. Fuente: AC/E.

Guerra (ministerial) y PACE: los gobiernos del PSOE (2004-2008/2008-2011)

La victoria electoral del PSOE en 2004 supone la recuperación del Ministerio de Cultura (MCU), su separación de Educación y por tanto la redefinición de su ámbito competencial: "el impulso de las acciones de cooperación cultural y, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de las relaciones internacionales en materia de cultura".[29] La titular del MCU, Carmen

29 Real Decreto 553/2004.

Calvo, explicaba su posición sobre la política de acción cultural exterior en una entrevista poco después de asumir el cargo: "La proyección exterior de los artistas españoles tiene que estar vinculada a las programaciones de los museos españoles. No puede ir una cosa por un lado y otra por otro. Eso es una barbaridad. […] Creo que no es de recibo que haya un grueso tan importante de verdadera política cultural, que la había, en ese Ministerio [de Asuntos Exteriores]".[30]

Pese a la posición inicial de Carmen Calvo, esta etapa no produce cambios orgánicos, ni de regulación del reparto competencial. La coordinación de los dos ministerios produce una cierta calma institucional en el funcionamiento de SEACEX, que impulsó la participación de las comunidades autónomas y diversificó la actividad de la Sociedad. Tras relevar a Calvo al frente del MCU, el ex director del Instituto Cervantes César A. Molina explicitó en diciembre de 2008 su oposición al modelo, defendiendo que la coordinación de la acción cultural exterior estuviera en manos del MCU. Al día siguiente, M.A. Moratinos le replicó en los medios de comunicación que esa competencia debía mantenerse en manos del MAEC porque se enmarca dentro de una "estrategia global de proyección exterior",[31] en línea con la concepción del ministro de que "la cultura forma parte indisociable de la acción y la política exterior española".[32] La posición de Molina señalaba una contradicción en el diseño institucional: "¿Se imaginan un Ministerio de Industria, Trabajo o Defensa diferente para el exterior y para el interior? Pues el Ministerio de Cultura lo es. Es una constatación real".[33]

El respaldo del Partido Popular a la posición de Molina es manifiesto, y se verá concretado enseguida en dos enmiendas a los PGE de 2009 y en la Proposición de Ley de Racionalización de la Acción Cultural Exterior y Reforma del Instituto Cervantes,[34] presentada en julio de 2010, que pretendía "unificar todas las intervenciones de la Acción Cultural Exterior de España bajo la coordinación y gestión del Instituto Cervantes […] que es el máximo exponente de la cultura española en el exterior y cuenta con una consolidada experiencia como agente de política cultural", adscribiéndolo al MCU. La Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular era muy clara al afirmar que la política de Estado en acción cultural exterior "debe pasar a manos del Ministerio de Cultura y del Instituto Cervantes como organismos especializados en materia de cultura", lo que en la propuesta incluye la Acción Cultural Exterior de España y las políticas de la Marca España.

Las desavenencias entre los ministros Moratinos (MAEC) y Molina (MCU) terminaron tras la salida del segundo del gobierno en abril de 2009, y la llegada al

30 ABC, 29/V/2004.
31 El País, 18/XII/2008.
32 Europa Press, 9/I/2008.
33 Europa Press, 17/XII/2008.
34 BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 267-1, de 23/VII/2010. Enmiendas 235 a 239 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso a la *Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2009*, destinadas a centralizar en el MCU la acción cultural exterior del Instituto Cervantes y la SEACEX.

MCU de Ángeles González Sinde. El acuerdo entre el MCU y el MAEC pone en marcha en noviembre de 2009 una Comisión de Trabajo conjunta que concluye con la elaboración de un **Plan Nacional de Acción Cultural Exterior (PACE)** bienal para coordinar la actividad de ambos ministerios.[35] El **PACE** planteaba la creación de: (a) un Consejo de Acción Cultural Exterior, presidido por ambos ministros y con representación de "todas las instituciones y administraciones que tienen competencia en política cultural exterior o la llevan a cabo" (PACE, p. 11) que elaboraría bienalmente el PACE, revisaría su aplicación y aprobaría planes sectoriales o regionales; (b) una Secretaría Permanente del Consejo de Acción Cultural Exterior presidida de manera rotativa por un representante nombrado por cada Ministerio; y (c) el Grupo de Trabajo de Acción Cultural Exterior, que se reuniría mensualmente, además de grupos de trabajo por países coordinados por los respectivos embajadores españoles, con reuniones dos veces por año. En el reparto de tareas, los proyectos sectoriales quedarían en manos del MCU y las estrategias regionales en el MAEC. **El PACE consiguió el consenso interministerial pero no el del Grupo Parlamentario Popular, que seguía abogando por centralizar en el MCU y el Instituto Cervantes la acción cultural exterior.**

En un contexto de agudización de la crisis, reestructuración de la administración y retracción del gasto público, el último gobierno de Rodríguez Zapatero reorganiza sus departamentos ministeriales en un Consejo de Ministros[36] del que saldrá el "Acuerdo sobre racionalización de estructuras en la Administración General del Estado, reducción de altos cargos y reordenación del sector público empresarial", que redujo de 24 a nueve las sociedades públicas en 2010. En el "Grupo Patrimonio", esta medida supone la fusión de SEACEX, SECC y SEEI a partir de 2011 en la nueva **Sociedad Estatal Acción Cultural SA (SEACSA),** abreviada como **Acción Cultural Española (AC/E).** En ese proceso de unificación se produce también una reducción de la plantilla a través de un expediente de regulación de empleo en diciembre de 2012 que afectó al 40% de los trabajadores –y que puede apreciarse en un presupuesto anormalmente alto, de más de 33 millones de euros en ese año para afrontar los costes de la regulación de personal–. De hecho, cuando se produjo la fusión de las tres entidades en AC/E, se hizo público que 16 de los 27 millones de euros de presupuesto del primer año correspondían sólo a los gastos de personal.[37]

35 Puede consultarse en **http://www.cervantes.es/imagenes/File/prensa/PlanNacAccCult_baja.pdf.**
36 Real Decreto 495/2010.
37 ABC, 29/XI/2010.

Tabla 3. Aportaciones de capital de Patrimonio del Estado a AC/E (2011-2014)

Año	Aportaciones de capital (€ millones)
2011	7,5
2012	33,29
2013	9,9
2014 (previsto)	9,9

Fuente: AC/E.

Por último, este período supone también la transformación de la AECI en la AECID (RD 1403/2007), que mantiene como una de sus funciones la de "ejecutar las funciones y competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para la promoción y desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países".[38] Como parte de esa refundación, se elabora la **Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española (2007)**, que trata de concretar los objetivos generales del Plan Director de Cooperación 2005-2008 en el campo cultural a través de tres ejes: potenciar la proyección y la acción cultural en el exterior, el fomento de la cooperación cultural y el impulso de la cultura como herramienta para el desarrollo. El documento no ha sido revisado desde entonces.

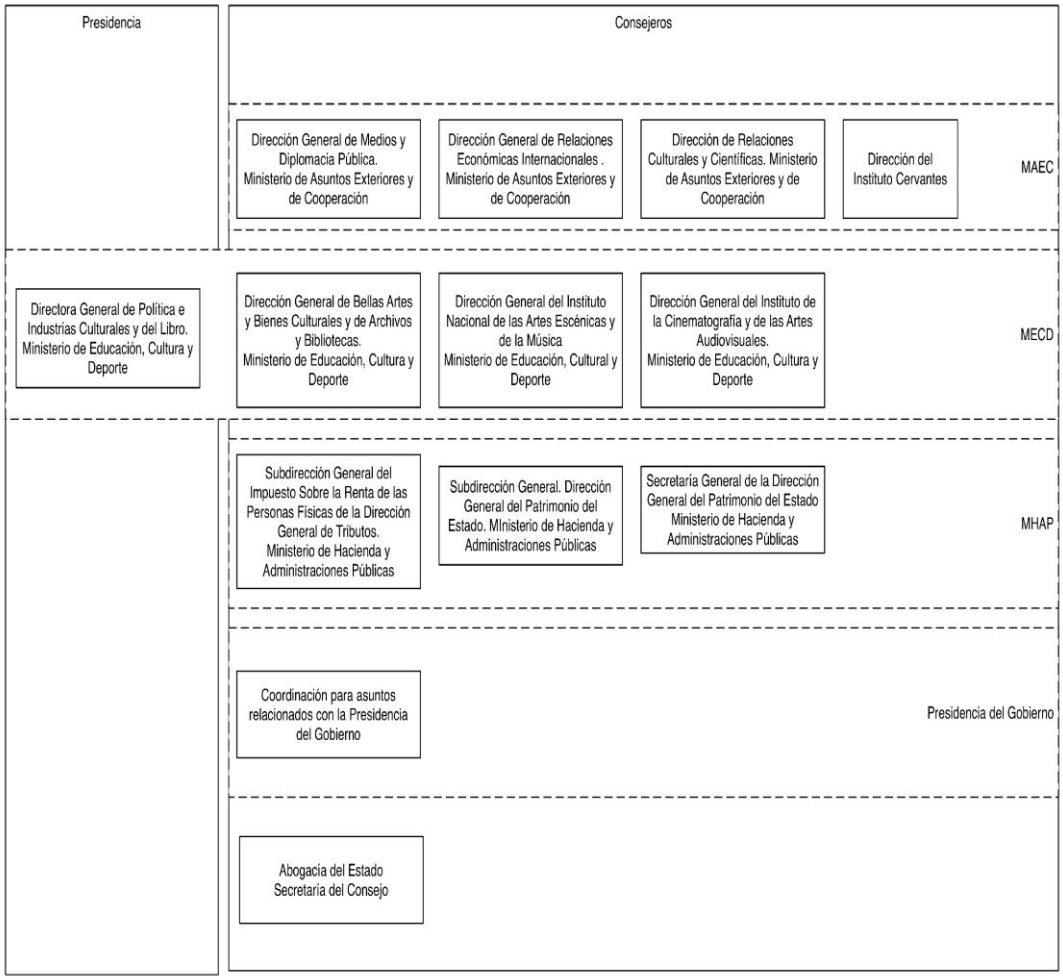
La Marca España en el contexto de la crisis: el gobierno Rajoy (2011-)

Tras las elecciones de noviembre de 2011, el RD 1823/2011 diseñaba el nuevo gobierno y recuperaba la fusión de Educación y Cultura en el MECD, que tendría como una de sus competencias (artículo 8.1) "la promoción y difusión de la cultura en español, así como el impulso de las acciones de cooperación cultural y, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, de las relaciones internacionales en materia de cultura". Las informaciones en prensa hablaban del malestar que esto causó en el MAEC, que lo entendió como un nuevo intento de llevar el Cervantes al MECD. Pese a la propuesta del Grupo Parlamentario Popular en la legislatura anterior para centralizar en el Cervantes y el Ministerio de Cultura la acción cultural exterior –promovida por José María Lassalle, que asume en 2012 la Secretaría de Estado de Cultura–, esta reestructuración nunca llegó a producirse.[39] El ministro de Exteriores José Manuel García-Margallo declaraba públicamente en 2012 que "la adscripción del Instituto Cervantes a su departamento garantiza el principio de unidad de acción en el exterior y la coherencia de las iniciativas culturales con las comerciales, diplomáticas o de cooperación en un momento en que la acción del Estado está volcada en la lucha contra la crisis económica".[40] Pocas semanas después, al desarrollar la estructura orgánica del MAEC, el RD 342/2012 mantenía a la SECIPI "la coordinación de la acción cultural exterior".[41]

38 Véase el art. 5.13 del Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
39 Véase la nota 34.
40 El País, 12/I/2012.
41 RD 342/2012, art. 9.1.

A cambio, se hicieron algunas modificaciones en el diseño institucional de los organismos del área: (a) se otorgó la presidencia de AC/E a la Dirección General de Industria y Políticas Culturales y del Libro del MECD,[42] mientras la SECIPI mantenía la Presidencia del Cervantes y la coordinación de la acción cultural exterior; (b) se modificó el Reglamento del Instituto Cervantes (RD 775/2012), para ajustarlo a la unificación ministerial del MECD y para otorgar la vicepresidencia del Consejo de Administración al Secretario de Estado de Cultura, y se incorporó al Instituto Cervantes una directora de Cultura –en este momento, Montserrat Iglesias– consensuada con el secretario de Estado de Cultura.

Gráfico 2. Composición del Consejo de Administración de AC/E Acción Cultural Española (2014)



Fuente: Acción Cultural Española.

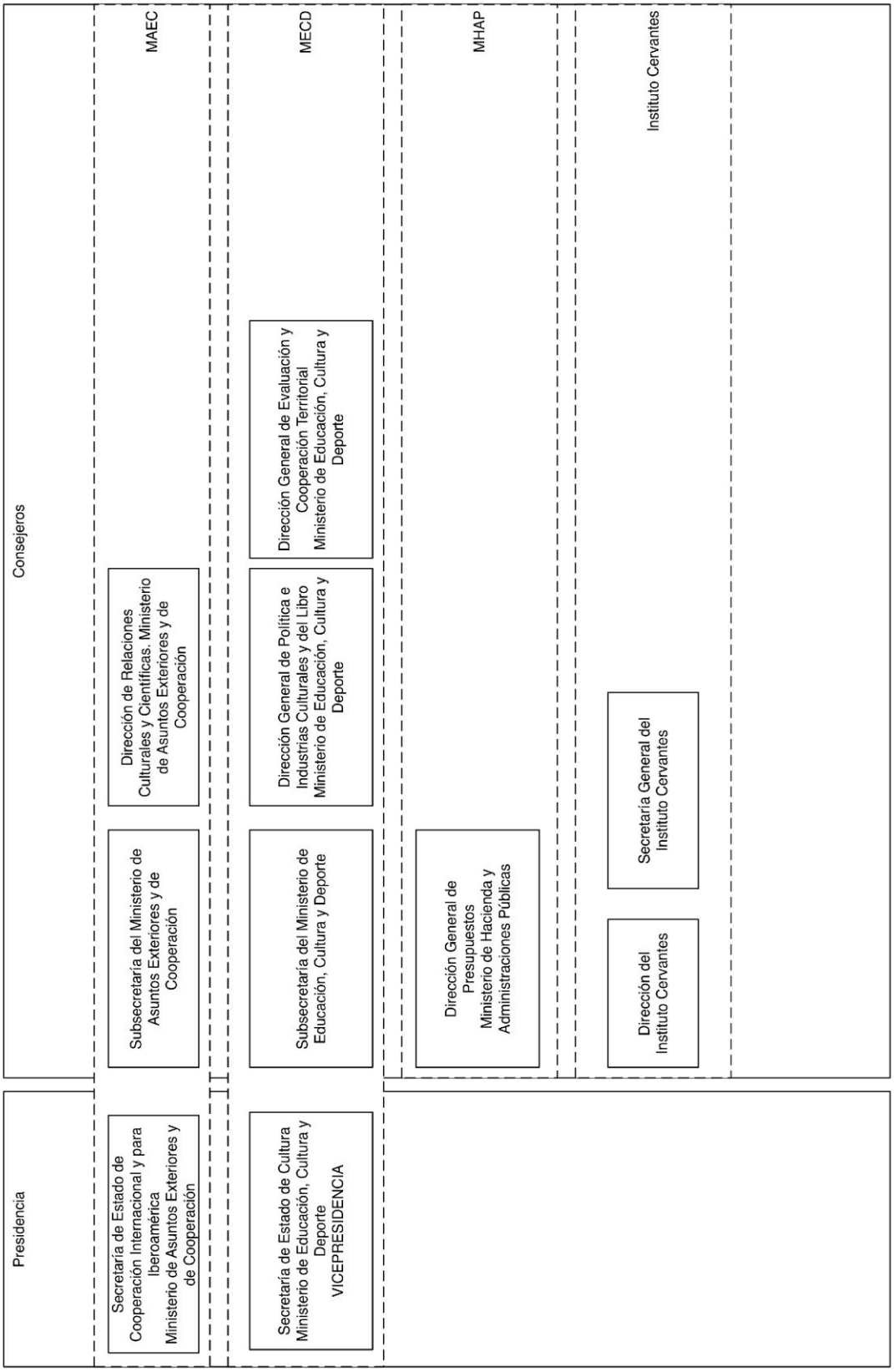
42 La composición del Consejo de Administración de AC/E es, a día de hoy, la siguiente –como se resume en el Gráfico 2–:

(a) Un tercio de los miembros pertenece al MCU/MECD, cuya dirección general de Política e Industrias Culturales preside el Consejo; además se incorpora al otro director general del área de cultura, más los responsables del INAEM y el ICAA.

(b) Un tercio pertenece al MAEC, tres directores generales –en particular el de Relaciones Culturales y Científicas–, más el Director del IC.

(c) El último tercio corresponde a tres responsables del Ministerio de Hacienda, en particular la Dirección General de Patrimonio del Estado de quien depende orgánicamente, más un representante de la Presidencia del Gobierno.

Gráfico 3. Organigrama del Consejo de Administración del Instituto Cervantes



Fuente: Instituto Cervantes.

Se sustituye, por tanto, el PACE por un modelo en el que **la SECIPI mantiene la competencia en coordinación, pero aumenta el peso del MECD en las instituciones encargadas de las políticas públicas de acción cultural exterior.** El conflicto competencial queda, así, en un segundo plano durante un período cuya característica más relevante para las políticas públicas es la crisis económica y la reducción del gasto y el déficit público.[43]

El mapa institucional ve aparecer un nuevo actor durante este último periodo: la "marca España", consecuencia del auge que el enfoque de las relaciones públicas en la acción exterior alcanza en muchos países de nuestro entorno. El concepto de "marca país" (**Noya, 2007**) –*nation branding* o *country image* en la literatura científica anglosajona– procede del ámbito del márketing y se vincula a la imagen que los ciudadanos de todo el mundo tienen sobre cada país y el modo en el que esa imagen condiciona sus actitudes hacia, entre otros, el consumo de sus bienes y servicios. La **estrategia de la Marca España** había nacido en 2001 a iniciativa del ICEX, la asociación de Directivos de Comunicación, el Foro de Marcas Renombradas Españolas y el Real Instituto Elcano. En mayo de 2003 se elabora el "Informe Proyecto Marca España" que propone la creación de un Plan Estratégico, un Comité de trabajo y un Observatorio sobre la proyección internacional de España, detectado el hecho de que "la imagen de España en el extranjero no se corresponde con la realidad" (**ICEX, Real Instituto Elcano y Foro de Marcas Renombradas Españolas, 2003, p. 99**).

Durante las dos legislaturas del PSOE (2004-2011), el proyecto queda en un segundo plano pero, con la victoria electoral del PP, el MAEC retoma el asunto con el RD 998/2012, por el que se crea el **Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España** (ACGME), al que con rango de secretario de Estado dependiente del MAEC corresponde "la planificación, y el impulso, coordinación y seguimiento de la acción exterior española, pública y privada, en los ámbitos económico, cultural, social, científico y tecnológico".[44] La acción cultural exterior queda inserta en el enorme encargo que, sin embargo, se integra sin generar nuevo gasto a la estructura del MAEC.[45] Hay dos cuestiones importantes que señalar aquí: la primera tiene que ver con el hecho de que se cree un Alto Comisionado sin dotarlo de presupuesto; la segunda, que pese a que se hable de sus competencias en materia de coordinación de la acción exterior en materia cultural, no se ha

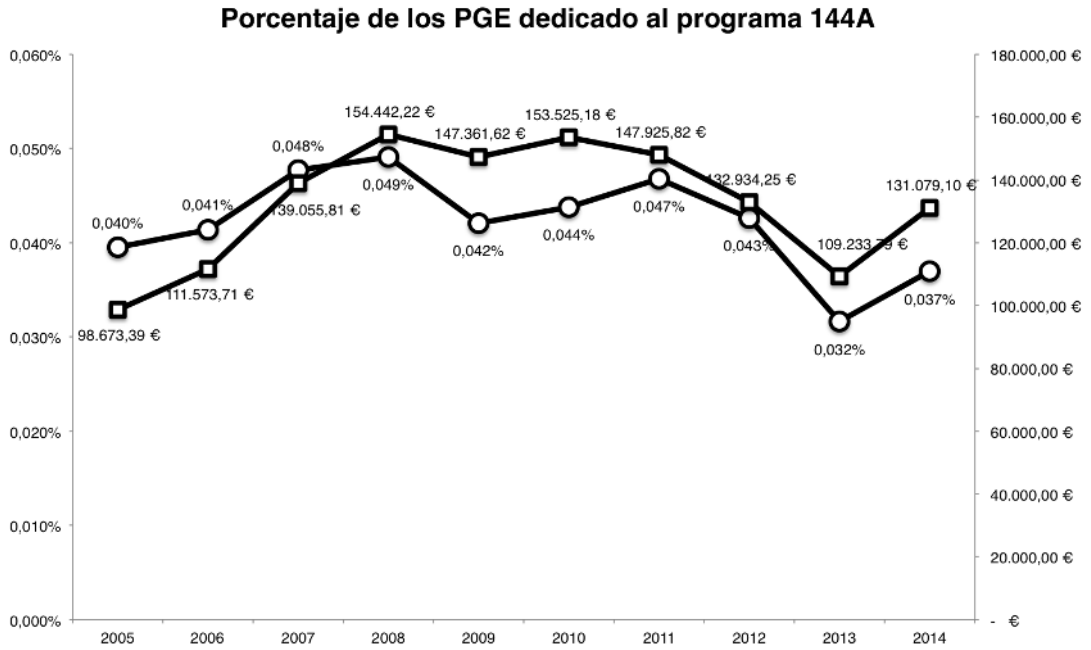
43 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.
44 Como órgano principal de apoyo, el ACGME cuenta con un consejo en el que están presentes la Secretaría de Estado de Comunicación del Ministerio de la Presidencia, el Consejo Superior de Deportes, la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, la Secretaría General de Política de Defensa, el Comité Olímpico Español, el Instituto Cervantes, el Real Instituto Elcano, ICEX, TURESPAÑA, la Fundación Carolina y las Direcciones Generales de Relaciones Económicas Internacionales, de Medios y Diplomacia Pública, de Comercio e Inversiones y de Asuntos de Economía y Competitividad, la Agencia EFE y el embajador de España para la Diplomacia Cultural (Santiago de Mora-Figueroa y Williams, Marqués de Tamarón, nombrado por el Real Decreto 1153/2012).
45 Así se indica, literalmente, en la Disposición Final Primera del Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España: "La creación del Alto Comisionado del Gobierno, de su Oficina y del Director de esta, no supone incremento del gasto público, y los gastos derivados de su funcionamiento se imputarán al presupuesto de gasto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación". El Real Decreto 1004/2012 nombra a don Carlos Espinosa de los Monteros responsable del Alto Comisionado.

modificado después la estructura orgánica y funcional del MAEC, por lo que la SECIPI sigue teniendo esa misma responsabilidad.

Las políticas públicas de acción cultural exterior en los Presupuestos Generales del Estado

La financiación de la acción cultural exterior constituye un programa específico de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), el **Programa 144A de Cooperación, Promoción y Difusión Cultural en el Exterior** cuya finalidad es "difundir una imagen positiva y dinámica de España en el exterior, mediante el fomento de las relaciones culturales y científicas con otros países y organismos multilaterales mediante acciones de diplomacia pública", tal y como se explicita en los últimos PGE para 2014. Pues bien, si calculamos la proporción del programa 144A respecto al volumen total de gasto público anual, podemos comprobar cómo **las políticas públicas de acción cultural exterior ha pasado de suponer el 0,044% del gasto público al 0,032% en 2013, o 0,037% en el presente ejercicio presupuestario** –una subida que se explica por la redistribución contable que afecta a los organismos públicos autónomos en 2014–.[46]

Gráfico 4. Volumen total y proporción de los PGE destinado al programa 144A

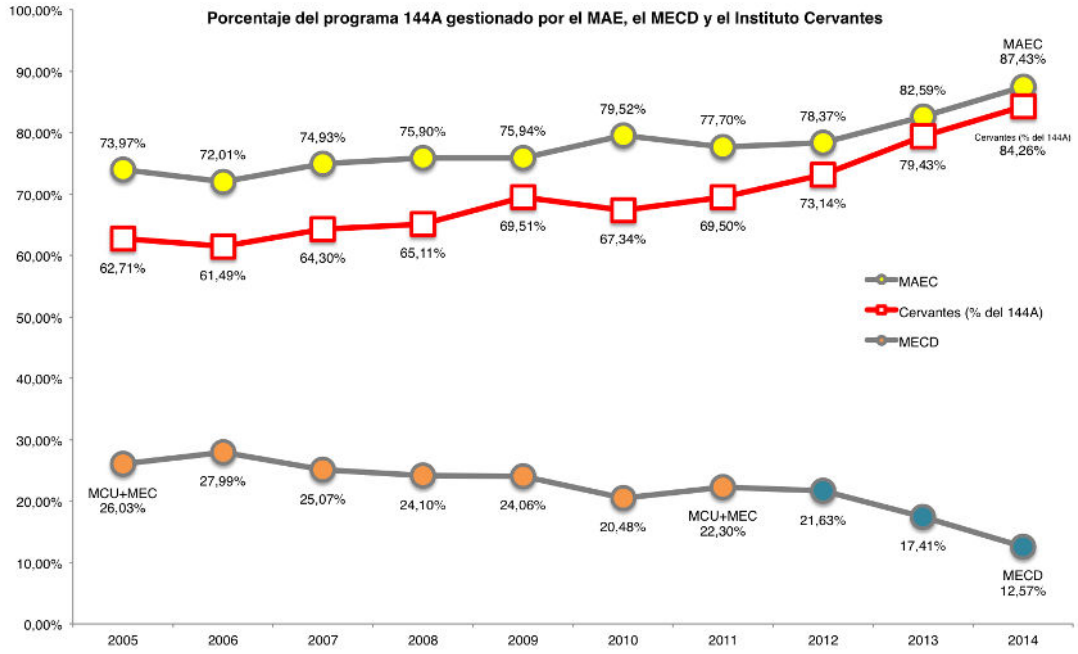


Sobre el eje izquierdo, proporción de los PGE dedicado al programa 144A; sobre el derecho, volumen total del programa en euros corrientes.
Fuente: elaboración propia sobre datos de los PGE.

46 En los PGE para 2014 se incorporan por primera vez los gastos e ingresos comerciales en los presupuestos administrativos, mientras que hasta ahora sólo se computaban los resultados comerciales previstos en el apartado de ingresos. En el caso del Instituto Cervantes, por ejemplo, esto supone que su presupuesto para 2014 es de 110,45 millones de euros, al incorporar 26,5 millones de euros del presupuesto comercial; descontando este efecto, el presupuesto administrativo del Instituto Cervantes para 2014, que es el que hemos incorporado a varios apartados de este análisis, es de 83,95 millones de euros. Como se explicita en el Preámbulo de la Ley 22/2013 de PGE, "debe mencionarse que en este ejercicio desaparece en los Presupuestos Generales del Estado la cuenta comercial de los Organismos Autónomos, que pasa a integrarse en los correspondientes estados de gastos e ingresos, de conformidad con lo establecido en la disposición final decimocuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013".

En la presente legislatura, la política cultural exterior sigue dividida entre el MAEC y el MECD, y articulada en torno al programa 144A de los PGE: para ello, **el MAEC absorbe el 87,4% de los fondos del 144A, frente al 12,5% que se canaliza a distintos departamentos a través del MECD.**

Gráfico 5. Porcentaje del programa 144A gestionado por el MECD, el MAEC y el Instituto Cervantes.



El dato del MAE incluye al del Cervantes, que se desglosa por su interés. El porcentaje que figura en el Cervantes es sobre el total del programa 144A.
Fuente: elaboración propia sobre datos de los PGE.

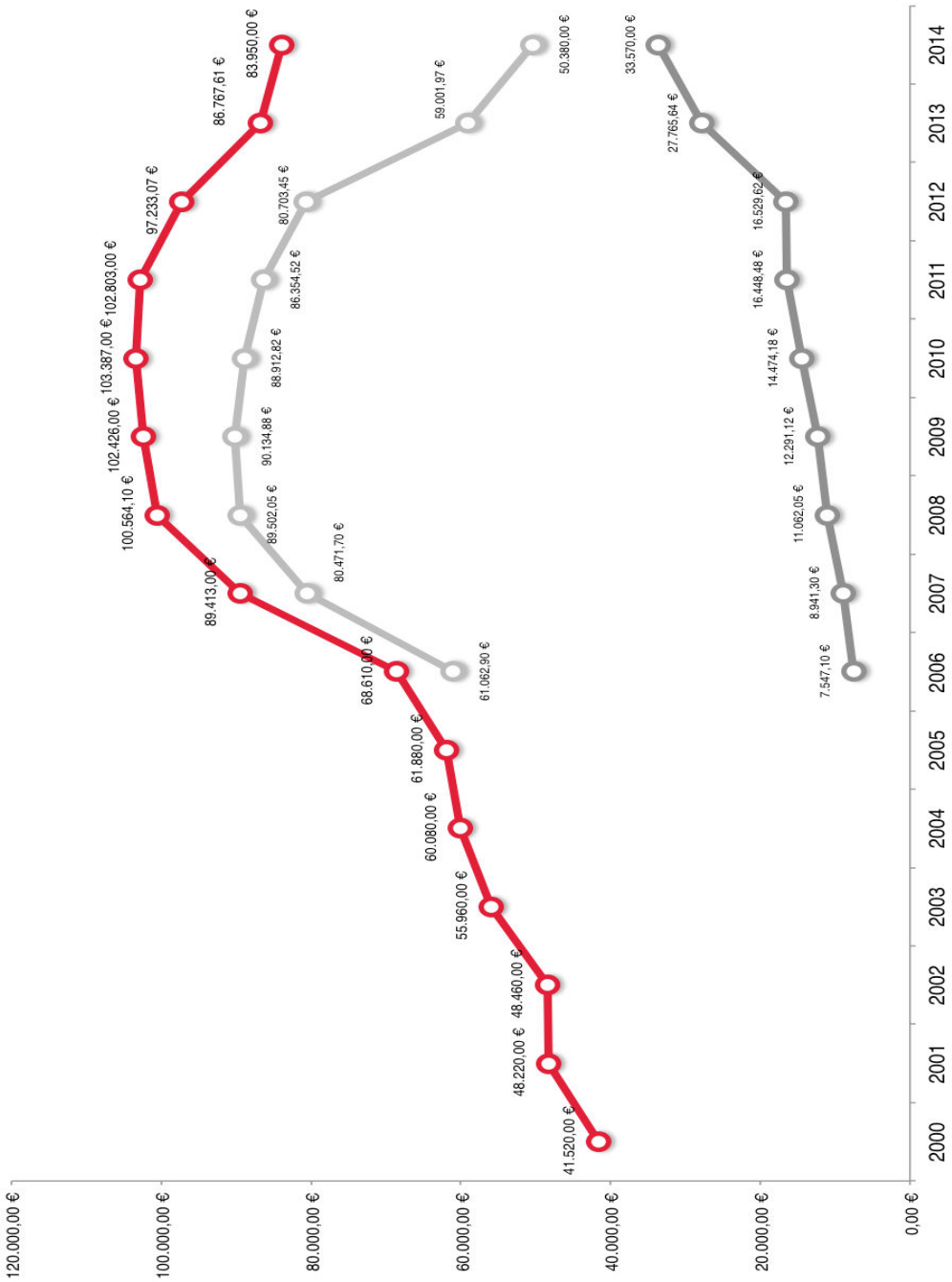
El MAEC interviene en este campo con tres instituciones: la SECIPI –cuyo Gabinete tiene asignada la Real Academia de España en Roma–,[47] la AECID y el Instituto Cervantes. El Instituto Cervantes continúa con un modelo prácticamente inalterado, aunque con una aportación pública que se ha reducido casi a la mitad en los últimos años –de los 90 millones de euros de 2009 a los 50 del ejercicio presupuestario 2014–. En su comparecencia parlamentaria[48] del 18 de abril de 2012, el director del Cervantes recordaba las dificultades económicas del centro, en comparación con los otros con los que con frecuencia se equipara: el *Goethe*, al que el Estado alemán aporta 215 millones de sus 290 millones de euros de presupuesto para mantener sus 150 centros; o los 211 millones de libras que el Estado aporta al *British Council* sobre un presupuesto de 705 millones y 242 centros, frente a los 65 centros que tiene el Instituto Cervantes –descontando las Aulas, véase

Tabla **4**–. Este contexto ha venido a reforzar la orientación del Instituto Cervantes a

47 La Real Academia de España en Roma fue fundada en 1873, para acoger a los numerosos estudiantes de arte que viajaban a la capital italiana durante su formación, como continuidad del programa de movilidad que había comenzado en 1746 la Academia de San Fernando.
48 Diario de Sesiones, Comisión de Asuntos Exteriores, 18/IV/2012, p.24.

la colaboración con instituciones homólogas de América Latina para expandir el español en EEUU: "Únicamente si se unen todos los países iberoamericanos, podrá perfilarse un programa concreto de acción eficaz en EEUU, que es hoy el marco espaciotemporal en el que está en juego la consolidación del español como segunda lengua de comunicación internacional" (**García de la Concha, 2013, p. 116**).

Gráfico 6. Presupuesto del Instituto Cervantes (2000-2014)



Las líneas inferiores muestran la aportación pública (en gris claro) y la aportación propia (en gris oscuro) al presupuesto, a partir de los datos de los PGE.

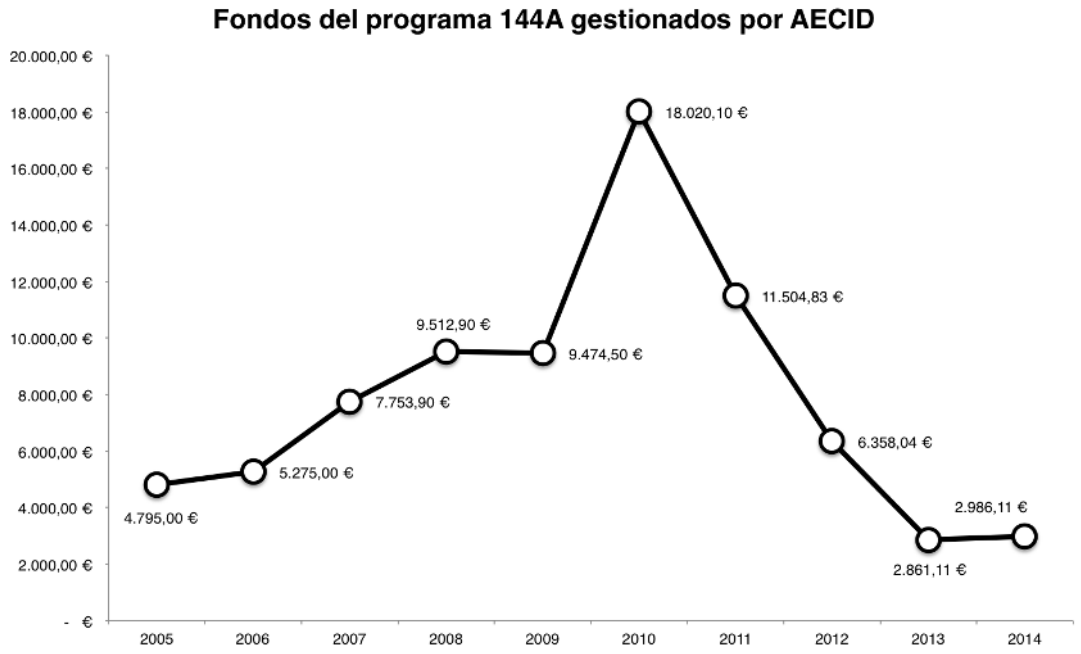
Tabla 4. Centros del Instituto Cervantes (2014)

	Centros	Aulas Cervantes
Europa	Atenas, Belgrado, Berlín, Bremen, Bruselas, Bucarest, Budapest, Burdeos, Cracovia, Dublín, Estambul, Estocolmo, Fráncfort, Gibraltar, Hamburgo, Leeds, Lisboa, Londres, Lyon, Manchester, Milán, Moscú, Múnich, Nápoles, Palermo, París, Praga, Roma, Sofía, Toulouse, Utrecht, Varsovia, Viena Total: 33	Bratislava, Liubliana, Zagreb, Nicosia Total: 4
África	Alejandría, Argel, Casablanca, El Cairo, Fez, Marrakech, Orán, Rabat, Tánger, Tetuán, Túnez Total: 11	Dakar Total: 1
Asia/Pacífico	Ammán, Beirut, Manila, Nueva Delhi, Pekín, Shanghai, Sidney, Tel Aviv, Tokio Total: 9	Hanói, Kuala Lumpur, Seúl, Yakarta Total: 4
América	Albuquerque, Belo Horizonte, Brasilia, Chicago, Curitiba, Boston/Harvard, Nueva York, Porto Alegre, Recife, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, São Paulo Total: 12	Boston, Calgary, Seattle Total: 3
Total centros	65	12

Fuente: Instituto Cervantes, 2014.

En cuanto a la AECID, la actividad en materia de cooperación cultural exterior sigue presente, y aunque el descenso de los recursos públicos dedicados a este objetivo ha sido dramático en estos años –apenas se alcanzan los 3 millones de euros en este último ejercicio, frente a los 18 del año 2010–, en proporción sobre su presupuesto, la AECID sigue manteniendo un volumen equivalente al de la última década en esta partida (un 1,24% de sus fondos totales en 2014). **La retracción del gasto público en cooperación cultural se aprecia en el último Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2013-2016, que apenas se detiene en la acción cultural exterior, a la que dedica un espacio menor** indicando que se aprovecha la experiencia de la Estrategia del año 2007, que ha quedado sin revisar desde entonces. Mientras tanto, la red de Centros Culturales en el Exterior también ha sufrido la reducción de gasto, cancelando la creación de algunos nuevos –como el de Bogotá, que había sido aprobado en 2007– y manteniendo en la actualidad la cifra de 12 Centros principales, tras la inauguración del de Panamá, más siete asociados.

Gráfico 7. Fondos del programa 144A de los PGE gestionados por AECID (2005-2014)



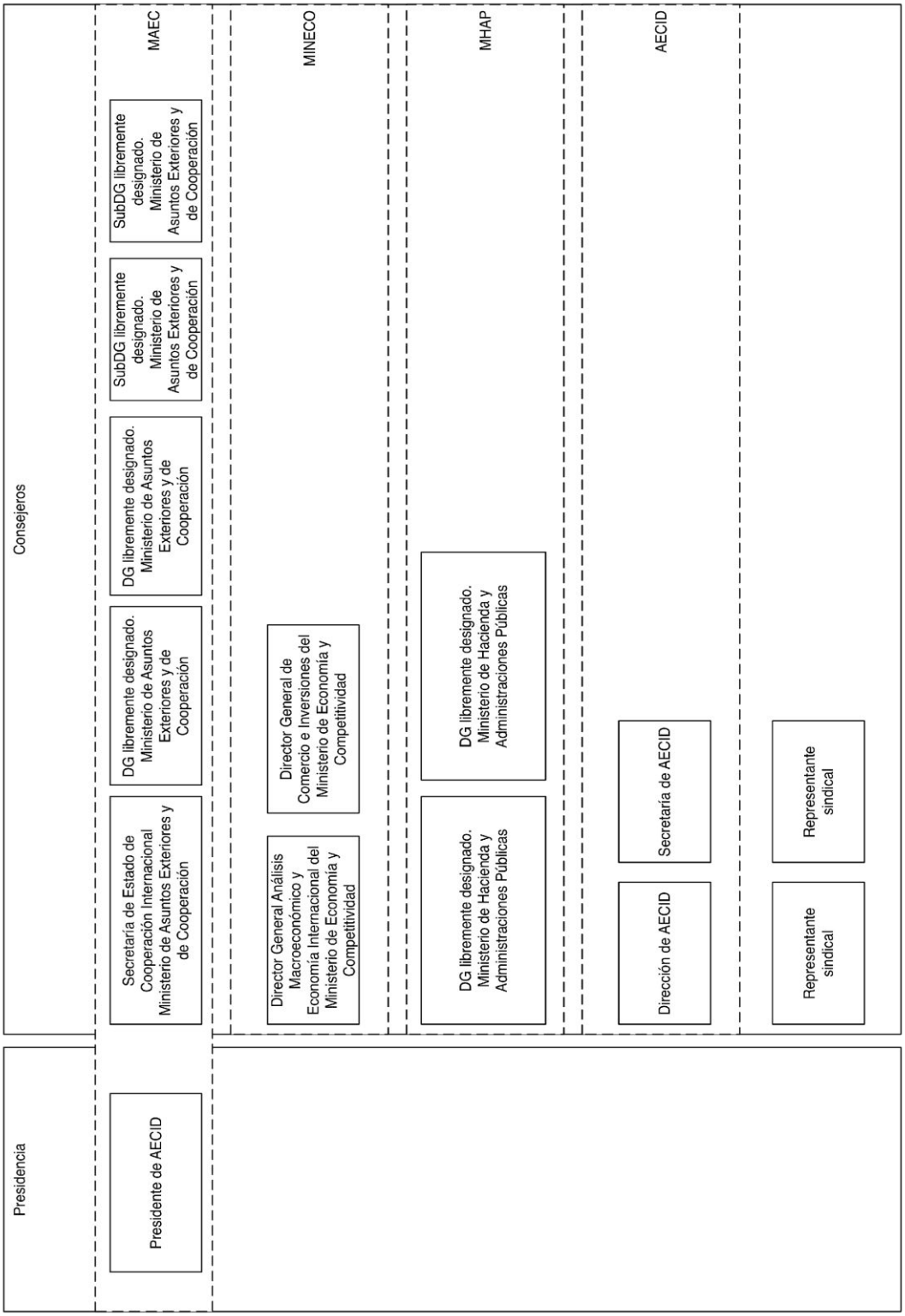
Fuente: elaboración propia sobre datos de los PGE.

Tabla 5. Red de centros culturales dependientes de AECID (2014)

	Centros Culturales	Centros asociados
América	Asunción, Buenos Aires, Lima, México, Montevideo, San José de Costa Rica, San Salvador, Santiago de Chile, Santo Domingo, Tegucigalpa Total: 10	Ciudad de Panamá, Córdoba, Guatemala, La Paz, Managua, Miami, Rosario Total: 7
África	Bata, Malabo Total: 2	
Total centros	12	7

Fuente: AECID, 2014.

Gráfico 8. Organigrama del Consejo Rector de AECID (2014)



Fuente: elaboración propia a partir de los Reales Decretos 1403/2007, 941/2010 y1424/2012.

Consideraciones finales: el modelo español de políticas públicas de acción cultural exterior

La revisión histórica del modelo muestra una transformación lenta, pero que ha ido consolidando las instituciones dedicadas a la política de acción cultural exterior entre gobiernos de distinto signo político con **cierto consenso intergubernamental que, sin embargo, ha dejado sin resolver las disfunciones intragubernamentales que produce este diseño**. Durante los días en que se elaboraba este informe, concluyó su trámite parlamentario la Ley de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado,[49] cuyo artículo 25, sobre la acción exterior en materia cultural, fija como objetivos la promoción, internacionalización y cooperación cultural, atendiendo "los objetivos establecidos en la política cultural y […] los compromisos que se deriven de las estrategias europeas, las metas establecidas en el ámbito iberoamericano y en la UNESCO". Como resumían Otero y Marco (**2010b**):

"Son recurrentes las discusiones en torno al lugar de la diplomacia cultural en el conjunto de la política exterior como parte de una estrategia general de diplomacia pública; sobre la imagen que más conviene difundir de España y cómo la acción cultural puede actuar sobre los estereotipos con que nos perciben en el extranjero; acerca de la calidad de la producción cultural española y la capacidad del sector privado para exportarla; sobre el papel que deben tener las administraciones públicas en la proyección cultural exterior. Se debate si ha de ser la cultura –los contenidos– o la diplomacia –el vehículo– lo que marque la pauta en la planificación de la acción cultural exterior; sobre la articulación de los instrumentos institucionales que afectan a esta misión; si es preferible que el centro de gravedad de la acción exterior se apoye en la lengua española o en la producción artística, en el patrimonio o la creación contemporánea; sobre cuáles han de ser las áreas geográficas prioritarias o si el acento debe ponerse en la cooperación al desarrollo o en la promoción cultural".

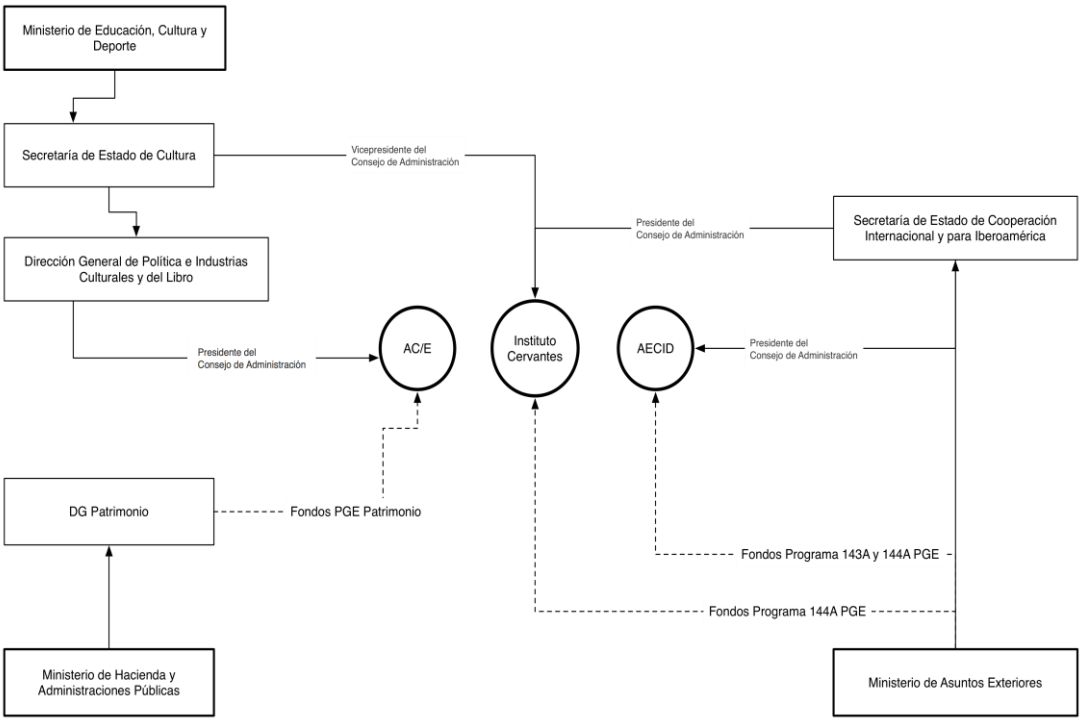
Como hemos visto, la conciliación de intereses entre el campo diplomático y el cultural no parece fácil. Pese a que el Partido Popular proponía en 2011 convertir al MECD en el centro de la política cultural exterior, tras su llegada al gobierno ha optado por mantener el equilibrio de reparto entre MAEC y MECD en la materia, y desactivar el PACE. El **Plan Estratégico 2012-2015** de la Secretaría de Estado de Cultura (MECD), que sirve como marco cuatrienal de diseño de las políticas culturales, detallado en Planes Operativos Anuales, **sustituye la coordinación formal de las políticas públicas de acción cultural exterior que establecía el PACE por una mayor imbricación entre MAEC y MECD en las distintas instituciones que desarrollan las políticas públicas de acción cultural exterior**.

Uno de los rasgos distintivos del modelo cultural exterior español –en parte como lógica consecuencia del modelo de Estado de la Constitución de 1978– es el

49 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

reparto de sus competencias entre un reguero de instituciones públicas estatales, autonómicas y locales, que suman más de una treintena, a las que hay que agregar además las organizaciones privadas como empresas y fundaciones que actúan en materia cultural fuera de España: en 2010, el estudio la Fundación Autor contabilizó hasta 11 instituciones estatales con actividad cultural exterior, más otras 25 autonómicas (**Galindo Villoria, Granados Martínez, y Gutiérrez del Castillo, 2009**). Mientras, por ejemplo, AC/E impulsa un programa de internacionalización de la cultura española, en manos de AECID siguen las becas de movilidad a varias instituciones internacionales; mientras AECID gestiona la presencia española en la Bienal de Venecia, la promoción internacional de las artes escénicas o cinematográficas está en manos de diversos departamentos del MECD; mientras el Instituto Cervantes gestiona la consolidación del español en centros de formación y universidades de todo el mundo, AECID se encarga del programa de lectorados en universidades extranjeras; mientras el Gabinete de la SECIPI gestiona la Real Academia de España en Roma, los centros culturales en el exterior son responsabilidad de AECID y se han implantado en países de lengua española, al tiempo que el Cervantes gestiona sus sedes, con una intensa programación cultural, en países de lengua no española; y todo ello sin olvidar las competencias que quedan en la Subdirección General de Promoción Exterior Educativa del MECD en cuanto a los centros docentes españoles de titularidad estatal en el extranjero.

Gráfico 9. Vinculación entre ministerios y organismos autónomos en las políticas públicas de acción cultural exterior (2014)



En líneas continuas, los vínculos institucionales de gestión; en discontinuas, los de financiación.
Fuente: elaboración propia.

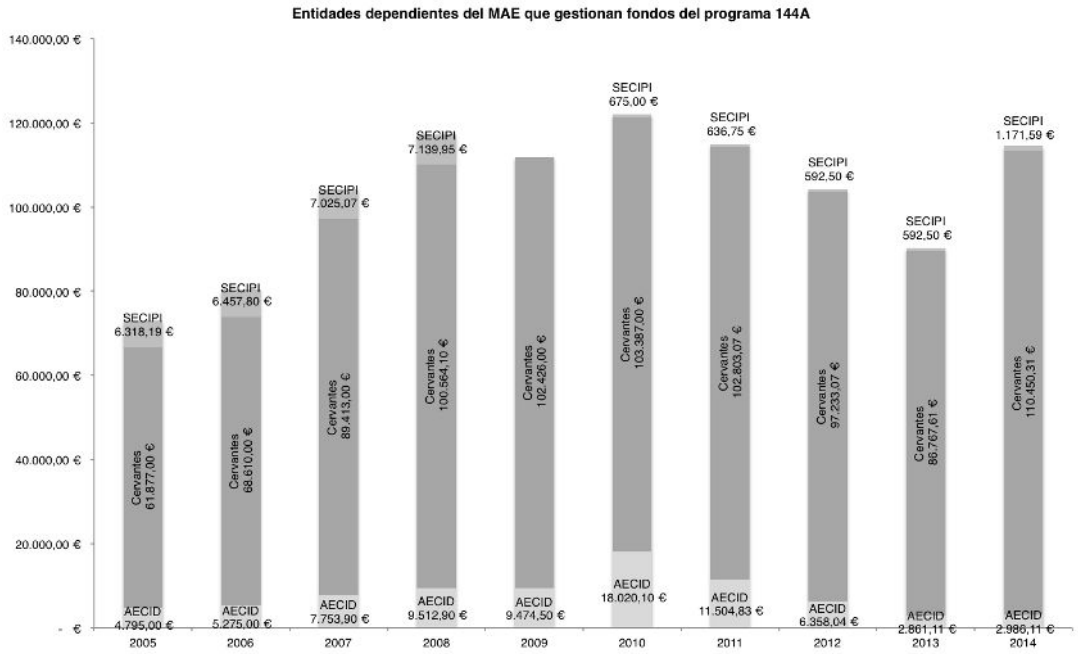
La cuestión sigue siendo en qué medida la acción cultural exterior debe quedar en manos del MECD o del MAEC, y hasta qué punto sería beneficioso concentrar toda la política cultural exterior en una sola institución, como proponía el Partido Popular hacer en torno al Instituto Cervantes en 2011. **No sólo se trata de una disputa de competencia, también es un batalla presupuestaria: tomando el promedio de la última década, el 77,8% de los fondos del programa 144A son gestionados por el MAEC, y el restante 22,2% queda para el MCU/MECD**. La situación se ha extremado a favor del MAEC de manera muy llamativa en los últimos tres años, hasta el punto de que en 2014 el MAEC ha gestionado el 87,4% de los 114,6 millones de euros del programa 144A, dejando al MECD el 12,5% restante. De manera imparable, **el MAEC ha pasado de gestionar el 74% del presupuesto de acción cultural pública en el exterior en 2005 al 87,4% del presupuesto de 2014, creciendo tanto en el período de gobierno del PSOE (76% de media de esos años) como en los dos ejercicios en los que el presupuesto ha sido diseñado por los gobiernos del Partido Popular (85% de media de los dos ejercicios).** El análisis en profundidad de los datos muestra que la razón última de este cambio es la concentración del gasto público exterior en cultura en el Instituto Cervantes, que si suponía un 63% del gasto total del programa 144A en 2005, ha pasado en 2014 a representar el 84,2% –una cifra que debe ponderarse con la modificación contable de los PGE 2014, véase la nota 46. Por su parte, como ya se ha mencionado, AC/E recibe sus fondos presupuestarios –9,9 millones de euros anuales en los últimos dos ejercicios– de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Gráfico 10. Distribución del gasto público del programa 144A entre ministerios (2005-2014)

Fuente: elaboración propia sobre datos de los PGE.

En un ministerio del tamaño del MAEC, los fondos del programa 144A no son proporcionalmente demasiado elevados, pero la evolución es notable: del 3,95% que suponían los fondos procedentes del programa 114A sobre el presupuesto total del MAEC de 2006 se ha pasado a casi doblarlo (un 7,17% en 2014). Esto se explica sobre todo porque la partida de financiación se ha mantenido en cifras similares a los años anteriores mientras el presupuesto global del MAEC ha seguido cayendo, en la línea de la reducción el gasto público del resto de los Ministerios.

Gráfico 11. Distribución del gasto del programa 144A en el Ministerio de Asuntos Exteriores (2005-2014)



Fuente: elaboración propia sobre datos de los PGE.

¿Cuál es, por tanto, el modelo? El reparto funcional de las áreas competenciales entre el MAEC y el MECD, entre AC/E, Cervantes y AECID, parece más la consecuencia de un proceso inacabado de constantes reestructuraciones parciales de los ministerios que el fruto de una planificación estratégica de las políticas públicas de acción cultural exterior.

Como adelantamos en el documento marco al que acompaña este informe, "Hacia una renovación estratégica de la política exterior española" (**Molina, 2014**), el estudio diacrónico de este ámbito de las políticas públicas que hemos hecho en las páginas anteriores muestra que, **aunque existe un fuerte consenso en torno a la necesidad de seguir profundizando en los mecanismos que refuercen la coherencia del sistema** –en esencia, la "unidad de acción exterior" al que están sometidas todas las administraciones públicas–, **no ocurre lo mismo sobre la centralización de la acción cultural exterior en un único organismo**.

En un contexto de transformación sin precedentes de la cultura, la lógica de sus flujos, su papel en la transformación del mundo contemporáneo, no parece justificable que **España no haya afrontado aún la definición de una estrategia integral para sus políticas públicas de acción cultural exterior que aproveche su liderazgo como potencia cultural tanto para la mejora de la marca país como para el crecimiento de los sectores culturales y creativos en los mercados internacionales**. Mientras el debate en torno a la presencia cultural en la red, la *Internet diplomacy* y la expansión de los sectores culturales a otros nuevos con importante valor añadido se asienta en los países de nuestro entorno, España ha dedicado dos décadas a una discusión interna y estéril en torno al reparto competencial, generando fuertes tensiones tanto en administraciones del PP como del PSOE. De mantenerse el modelo de reparto competencial entre el MAEC y el MECD/MCU, parece recomendable que se establezcan estrategias plurianuales para las políticas de acción cultural exterior, consensuadas dentro del ejecutivo y también entre las principales fuerzas políticas del país, diseñadas en coherencia tanto con la política cultural como con la política exterior y las acciones de comunicación del Alto Comisionado para la Marca España. Y ello sin olvidar un actor fundamental para los próximos años: el sector privado. En un contexto de retracción del gasto público y de fomento de la participación del capital privado en la actividad cultural, debe reflexionarse en torno al encaje en el modelo estratégico que puedan tener (a) el mecenazgo cultural exterior en el marco de una futura Ley de Mecenazgo[50] y (b) la coordinación de las políticas públicas de acción cultural exterior con las actividades de las empresas trasnacionales españolas. Toda estrategia futura en la acción cultural exterior debe contar, además, con el **seguimiento y evaluación permanente** de sus resultados que permita determinar periódicamente, con la mayor transparencia, el grado de cumplimiento de los objetivos fijados y el funcionamiento de cada uno de sus instrumentos.

Uno de los 15 mayores países del mundo debe tener una acción cultural exterior acorde con su voluntad de presencia en la esfera internacional, que combine adecuadamente los compromisos y desafíos del país pero que permita al campo cultural afrontar en mejores condiciones los retos y oportunidades que ofrece la globalización. Para ello, este documento concluye con la recomendación de que **se elabore una planificación estratégica a medio y largo plazo de objetivos, instrumentos, vías de financiación, colaboración de actores públicos y privados, que integre tanto los objetivos de la política exterior como los de la política cultural y, sobre todo, que refuerce y renueve la imagen mundial de España como referencia cultural mediante la apuesta por la innovación y la creatividad, la difusión del patrimonio cultural material e inmaterial y el estímulo a la creación cultural en español,** por lo tanto que la Política Pública de Acción Cultural Exterior:

50 Durante las fechas de elaboración de este documento de trabajo, no existía aún un borrador de anteproyecto de Ley de Mecenazgo, aunque ésta figura entre los objetivos del MECD para esta legislatura.

(1) Revise su diseño con criterios estratégicos en el medio y largo plazo, sus objetivos e instrumentos sean explícitos y evaluables, y disponga del mayor grado de consenso entre actores políticos y sociales.
(2) Profundice en la combinación de los objetivos de marca país, política exterior y política cultural, de manera que potencie las sinergias entre todos los campos que participan de la acción cultural exterior.
(3) Continúe con la integración de las actividades del sector público, tanto central como autonómico, con la cada vez más numerosa e importante acción social y cultural de las empresas en el exterior.
(4) Disponga de una financiación estable y plurianual que garantice el cumplimiento adecuado de sus fines.
(5) Sea evaluable en términos de objetivos, instrumentos y medios.

Referencias

Advisory Committee on Cultural Diplomacy (2005), *Cultural Diplomacy: The Linchpin of Public Diplomacy. Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy*, US Department of State, Wasington DC.

Arndt, R.T. (2005), *The first resort of kings: American cultural diplomacy in the twentieth century*, 1ª edición, Potomac Books, Washington DC.

Castro Ruano, J.L.D., y A. Ugalde Zubiri (2004), *La acción exterior del País Vasco: 1980-2003*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

Castro Ruano, J.L.D., y A. Ugalde Zubiri (2011), *Anuario sobre la acción exterior de Euskadi 2008 y 2009*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (1991), *Acción cultural y política exterior: la configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista (1936-1945)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (1992), *Imperio de papel: acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, Madrid.

Galindo Villoria, F., P. Granados Martínez y R.N. Gutiérrez del Castillo (2009), *Informe sobre la acción cultural de España en el exterior*, Ediciones y Publicaciones Autor, Madrid.

García de la Concha, V. (2013), "El español en la escena lingüística internacional", *Política Exterior*, vol. 27, nº 155, pp. 108-116.

Gienow-Hecht, J.C.E. (2010), "What Are We Searching For? Culture, Diplomacy, Agents, and the State", en J.C.E. Gienow-Hecht y M.C. Donfried (eds.), *Searching for a cultural diplomacy*, Berghahn Books, Nueva York, pp. 3-12.

Gienow-Hecht, J.C.E., y M.C. Donfried (2010), "The Model of Cultural Diplomacy: Power, Distance, and the Promise of Civil Society", en J.C.E. Gienow-Hecht y M. C. Donfried (eds.), *Searching for a cultural diplomacy*, Berhahn Books, Nueva York, pp. 13-30.

Herrera de la Muela, I. (2008), *La promoción cultural española en el exterior la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004)*, tesis inédita de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la

Información, Departamento de Comunicación Audiovisual, leída el 30/IX/2008.
Icex, Real Instituto Elcano y Foro de Marcas Renombradas Españolas (2003), *Informe: Proyecto Marca España*, Asociación de Directivos de Comunicación, Madrid.
L'Étang, J. (2009), "Public Relations and Diplomacy in a Globalized World: An Issue of Public Communication", *American Behavioral Scientist*, vol. 53, nº 4, pp. 607-626.
Marco, E. (2008), *Una mirada al sistema británico de relaciones culturales internacionales: acción cultural exterior y diplomacia pública*, Real Instituto Elcano, Madrid.
Marco, E., y J. Otero Roth (2010a), "Colaboración público-privada en la acción cultural exterior", DT nº 3/2010, Real Instituto Elcano, Madrid, 26/I/2010.
Marco, E., y J. Otero Roth (2010b), "La transformación de la diplomacia cultural española", *Política Exterior*, vol. 24, nº 134, pp. 155-164.
Mark, S.L. (2010), "Rethinking cultural diplomacy: The cultural diplomacy of New Zealand, the Canadian Federation and Quebec", *Political Science*, vol. 62, nº 1, pp. 62-83.
Marzo, J.L. (2010), *¿Puedo hablarle con libertad, excelencia? Arte y poder en España desde 1950*, CENDEAC, Murcia.
Marzo, J.L., y A, Lozano (2004), *Política cultural del gobierno español en el exterior (2000-2004). Proyecto de investigación "Desacuerdos. Sobre arte, políticas y esfera pública en el Estado español"*, Arteleku, Diputación Foral de Gipuzkoa, Museu d'Art Contemporani de Barcelona, Universidad Internacional de Andalucía-UNIA.
Molina, I. (ed.) (2014), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Real Instituto Elcano, Madrid.
Noya, J. (2007), *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Ariel, Barcelona.
Signitzer, B. (2008), "Public Relations and Public Diplomacy: Some Conceptual Explorations", en A. Zerfass, B. Ruler y K. Sriramesh (eds.), *Public Relations Research*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 205-218.
Signitzer, B.H., y T. Coombs (1992), "Public relations and public diplomacy: conceptual convergences", *Public Relations Review*, vol. 18, nº 2, pp. 137-147.
Tovell, F. (1985), "A comparison of Canadian, French, British, and German international cultural policies", en A.F. Cooper (ed.), *Canadian culture: international dimensions*, Canadian Institute of International Affairs, Toronto, pp. 69-82.
Vázquez Barrado, A. (2013), "Aproximación a la política cultural exterior de España", *Portal Iberoamericano de Gestión Cultural*, pp. 1-26.
Yun, S.-H. (2006), "Toward Public Relations Theory-Based Study of Public Diplomacy: Testing the Applicability of the Excellence Study", *Journal of Public Relations Research*, vol. 18, nº 4, pp. 287-312.
Zallo, R. (2011), "Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco", Documento de Trabajo nº 10/2011, Fundación Alternativas, Madrid.