

¿La diplomacia cultural, una política de Estado? Articulación y descoordinación intergubernamental en la acción cultural exterior del Estado español

Mariano Martín Zamorano

Doctor en Gestión de la Cultura y el Patrimonio por la Universidad de Barcelona

Joaquim Rius Ulldemolins

Profesor ayudante doctor en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia

Cultural diplomacy: A state policy? Intergovernmental articulation and lack of coordination in the foreign cultural action of the Spanish State

ABSTRACT Cultural diplomacy is usually defined as an artistic and intellectual exchanges policy developed within Nation-States. During the last three decades we saw the proliferation of diverse external cultural policies structures of subnational governments all around the world. This can be explained due the restructuring of postfordist State, the appearance of

Artículo recibido el 24/04/2016; aceptado el 15/07/2016.

El presente artículo está basado en parte en la tesis doctoral de Mariano Martín Zamorano. Véase Mariano Martín Zamorano, *La disputa por la representación exterior en la política cultural contemporánea: el caso de la paradiplomacia cultural de Catalunya* (Barcelona, Universitat de Barcelona, 2015). Esta tesis ha sido realizada entre los años 2010 y 2015 y codirigida por el doctor Arturo Rodríguez Morató y el doctor Salvador Giner de San Julián (Universidad de Barcelona). La misma fue defendida en octubre de 2015, y obtuvo una calificación de *cum laude* y mención internacional. No obstante, a pesar de tener como referencia esta tesis y adaptar algunas secciones de la misma, el presente trabajo se centra en un eje particular de la política cultural internacional en España, que se trató lateralmente en la mencionada tesis: la articulación multinivel de la acción cultural exterior del Estado. Esta línea de investigación ha sido desarrollada conjuntamente con Joaquim Rius-Ulldemolins en diversos aspectos, como la potenciación de la acción cultural exterior en el marco de la construcción de la marca-país.

new actors and the development of multiple schemes of multilevel governance. However, the rupture of central governments monopoly in the area supposes a challenge for the development of new representation systems of States abroad. In Spain case, the significant decentralization of public administration since democratic transition permitted the emergence of cultural paradiplomacies of autonomic governments. This work analyses this process by studying the cases of General Administration of State and Catalan Autonomic Community and seek to explain how the abroad cultural action of the State of Autonomies is configured. In this regard, this article shows the inexistence of a federal system of cultural diplomacy. By contrast, it demonstrates the presence of an intergovernmental competition in which processes of nation building are opposed and where legitimacy and monopoly of exterior cultural projection are on debate.

KEYWORDS Cultural diplomacy; General Administration of The State; Government of Catalonia; State of Autonomies.

RESUMEN La diplomacia cultural suele ser definida como una política de intercambios y relaciones artísticos e intelectuales desarrollada entre Estados-nación. La proliferación, sobre todo durante los últimos treinta años, de diversas estructuras de política cultural exterior de tipo subnacional en todo el mundo, se explica debido a la reestructuración del Estado postfordista, a la aparición de nuevos actores y al desarrollo de múltiples esquemas de gobernanza multinivel. Sin embargo, la ruptura del monopolio de dicha acción exterior por los gobiernos centrales supone un desafío para el desarrollo de nuevos sistemas de representación externa de los Estados. En el caso de España, la profunda descentralización de la administración pública producida desde la transición democrática permitió la paulatina aparición de las paradiplomacias culturales autonómicas. Este trabajo analiza el desarrollo de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña y persigue responder como se configura la actuación cultural exterior del Estado de las Autonomías. En este sentido, plantea la inexistencia de un sistema federal de diplomacia cultural y si, en cambio, una competencia intergubernamental en la que se oponen procesos de nation building y en el que se disputa el monopolio o la legitimidad de proyectar la cultura en el exterior.

PALABRAS CLAVE diplomacia cultural; Administración General del Estado; Generalitat de Catalunya; Estados de las Autonomías.

1. Introducción

La transformación del Estado post-keynesiano y de su actuación en la esfera internacional debido al proceso de globalización económica contemporáneo ha conllevado la emergencia de nuevos actores a escala global.¹ Este desarrollo ha comportado el paso de un mundo bipolar a uno multipolar y a una reconfiguración en la que los países del Norte y del Sur han ocupado diferentes posiciones

1. Saskia Sassen, *Una sociología de la globalización* (Buenos Aires: Katz, 2007).

estratégicas y productivas.² Junto con este re-escalamiento y reposicionamiento geopolítico del Estado, se ha producido el fortalecimiento de las instituciones supranacionales y los gobiernos subestatales, así como la expansión del sector privado y financiero internacional.³ Dichas transformaciones han impulsado mecanismos de administración económico-productiva en el ámbito subestatal, dado el crecimiento en “la apreciación de los factores locales y regionales en el fomento de condiciones que atraigan capital y estimulen el espíritu empresarial”.⁴ Un escenario que ha dado pie a la estructuración de nuevos sistemas de gobernanza multinivel y a la aparición de múltiples redes de actores estatales, como agencias público-privadas, órganos regionales, consorcios internacionales, redes de ciudades, etc.⁵

En este escenario se produjo la progresiva internacionalización de múltiples áreas de actuación pública junto a cambios sustanciales para el conjunto de la política exterior. En este sentido, la diplomacia tradicional acrecentó sus destinos y medios de acción y también descentralizó sus estructuras. Se cuestionó por lo tanto la llamada regla del monopolio de la acción externa,⁶ según la cual esta última debía estar bajo control de una sola organización,

2. Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (California: Cornwall Polity Press, 1999), 73; Immanuel Wallerstein, *Geopolítica y geocultura* (Barcelona: Kairós, 2007); Gregory Paschalidis, “Exporting national culture: histories of Cultural Institutes abroad”, *International Journal of Cultural Policy* 15, nº 3 (2009).

3. Neil Brenner, *New State Spaces Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

4. Michael Keating, *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia* (Barcelona: Ariel, 1996).

5. Manuel Castells, *Comunicación y poder* (Madrid: Alianza, 2009); Ivo Duchacek, “Perforated Sovereignities in International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments”, en H. J. Miehleman y P. Soldatos, *Federalism in International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1990); Edmond Preteceille, “Paradojas políticas de las reestructuraciones urbanas, globalización de la economía y localización de lo político”, en Anna Alabart, Salvador Giner y Soledad García, *Clase, poder y ciudadanía* (Madrid: Siglo XXI, 1994).

6. Dicho monopolio es una de las características del Estado moderno en su actuación en diversos campos, por ejemplo en cuanto al uso de la violencia física legítima (véase Max Weber, *La política como vocación* (Alianza Editorial, Madrid, 2009)) o en la definición de nación y su estructuración mediante el sistema educativo (véase Pierre Bourdieu, *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1992* (Raisons d'agir / Le Seuil, Paris, 2012)). Esta característica se expresa asimismo en el desarrollo de la política exterior, en el que el Estado tradicionalmente ha ejercido el dominio.

con el objetivo de reducir interferencias y limitar fallas en su coordinación.⁷ En consonancia, esta nueva situación intensificó desde los años noventa la crítica al llamado nacionalismo metodológico en el análisis de las relaciones internacionales y la aparición de nuevos marcos de conceptualización, como aquellos que plantean la existencia de espacios sociales transnacionales⁸ o el estudio desde la perspectiva de redes.⁹

En este contexto la diplomacia cultural ha pasado de ser una actividad de intercambios artísticos e intelectuales dirigida por los gobiernos centrales a una que, si bien asume un rol en la representación del conjunto de una nación, se estructura desde unas complejas relaciones con organizaciones sub y supranacionales¹⁰. Por lo tanto la acción cultural exterior se compone hoy de una red de actores (internos y externos al Estado) que incorpora una multiplicidad de objetivos, una característica que se ha calificado como diplomacia multicapa (*multilayered diplomacy*).¹¹ Desde esta perspectiva, se considera que la diplomacia cultural tiende a un mayor grado de apertura y facilita el despliegue de las paradiplomacias y a incorporarlas a una dinámica sistémica de representación. Sin embargo, la consolidación de un modelo compuesto de política exterior “no siempre implica eliminación total del carácter conflictivo de tales actuaciones”.¹²

En este sentido, la diplomacia cultural española ha tenido un desarrollo contemporáneo que durante la transición democrática y partiendo de una reconfiguración de la política exterior franquista –de tipo centralista y monocultural– fue dotándose progresivamente de una estructura que transformó y diversificó su modo de proyección simbólica. Desde entonces se organizaron una serie de paradiplomacias culturales que, en el caso de las naciones históricas, continuaron, de hecho, las experiencias que habían sido desarrolladas

7. Pere Vilanova, *El Estado y el sistema internacional: una aproximación al estudio de la política exterior* (Barcelona: EUB, 1995).

8. Nina Schiller, “Transnational social fields and imperialism. Bringing a theory of power to Transnational Studies”, *Anthropological Theory* 5, nº 5 (2005).

9. Castells, *Comunicación y poder*.

10. Paschalidis, “Exporting national culture”.

11. B. Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy* (New York: St-Martin's Press, 1993).

12. Caterina García Segura, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos* nº 91 (1996): 235-264.

por las mismas durante la Segunda República.¹³ Sin embargo, este conjunto de estructuras nunca alcanzó una sistematización ni unos mecanismos de colaboración estables. En consecuencia, desde la década de los años noventa la diplomacia cultural española ha adolecido de una falta de proyecto general,¹⁴ se la ha considerado ineficaz, con una dispersión de objetivos y con una proliferación de instituciones en un contexto de una marcada descoordinación¹⁵. Asimismo, se ha señalado que esta descoordinación es fuente de conflictos¹⁶ y se convierte en un obstáculo para la proyección cultural exterior de las comunidades autónomas.¹⁷ Considerando estos análisis, este trabajo persigue estudiar la articulación entre la política cultural exterior de la Administración General del Estado (AGE) y de la Comunidad Autónoma de Cataluña (CAC), y, de este modo, también busca analizar el modelo de diplomacia cultural del Estado de las autonomías y examinar el grado de representatividad de la diversidad cultural española propiciado por la marcada descentralización de la acción exterior del país.

Para responder estas cuestiones analizamos, tras un breve apartado teórico, el desarrollo histórico de la diplomacia cultural española, centrándonos fundamentalmente en el período que va desde el año 2008 –inicio de la crisis económica– al 2012, cuando se produce un replanteamiento general de dicha

13. Como antecedentes históricos de política cultural exterior de Catalunya se identifican dos vertientes: la civil y la oficial. En esta última, ya en 1931 la Generalitat de Catalunya nombró un delegado del Departamento de Cultura en Cuba y América Central. Desde los márgenes políticos al poder franquista, en 1950, bajo el gobierno de Josep Irla, fueron creadas las delegaciones catalanas de América. Posteriormente durante la presidencia de Josep Tarradellas se decretó la institucionalización de la figura de los delegados de la Generalidad (1956), se creó la Comisión Nacional de Planeamiento (1959) y se reconoció también el Patronato Pro-patria (1960).

14. Diego Iñiguez, “La acción cultural exterior y la eficacia del poder blando”. *Política Exterior* nº III, 2006.

15. Jaime Otero y Elvira Marco, “Colaboración público-privada en la acción cultural exterior”, Documento de Trabajo 3/2010, Madrid: Real Instituto Elcano (2010); Javier Noya, *Luces y sombras de la acción cultural exterior*, Madrid: Real Instituto Elcano; José Antonio Alonso, Liliana Lozano, M^a. Ángela Prialé, *La cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior* (Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 2004), César Colino, “La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española”, Documento de Trabajo 10/2007, Madrid: OPEX, Fundación Alternativas (2007).

16. Colino, “La acción internacional”, 19.

17. Anna Villarroya, “Cultural policies and national identity in Catalonia”, *International Journal of Cultural Policy* 18, nº 1 (2012): 31-45.

política. En segundo lugar, examinamos el desarrollo de la paradiplomacia cultural de Cataluña durante este período, el caso de acción cultural subestatal más amplia y de mayor alcance. Finalmente, a partir de estos dos casos y de sus relaciones, debatiremos la naturaleza y la articulación entre la acción cultural exterior estatal y subnacional y los persistentes debates en torno la construcción nacional, la definición del modelo de Estado y la proyección exterior de la cultura en un contexto de globalización.

2. La diplomacia cultural, el branding y la nueva actividad cultural exterior: del monopolio estatal a la emergencia de actores subnacionales

La diplomacia se define frecuentemente como una actividad política que permite alcanzar y sostener relaciones pacíficas entre Estados-nación.¹⁸ Por su parte, la diplomacia pública consiste específicamente en la relación entre los gobiernos y las personas y organizaciones civiles en el exterior.¹⁹ Se trata de una serie de actividades comunicativas que persiguen generar un interés positivo en un ámbito político-territorial.²⁰ Durante el siglo xx, con la modernización del Estado-nación y el avance tecnológico, la diplomacia pública alcanzó su formalización.²¹

La diplomacia cultural, por su parte, se define como la principal subárea de la diplomacia pública. En un contexto internacional de aparición de nuevas prácticas y actores, dicha subárea ha tenido diversas definiciones que coinciden en la idea del intercambio cultural, artístico e intelectual entre las naciones. Sin embargo, si bien el fin principal de esta subárea política sería

18. G. R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice* (London: Palgrave Macmillan, 1995). Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, *BOE*, 156 (2002). Adam Watson, *Diplomacy. The dialogue between states* (London: Routledge, 1991).

19. J. B. Mannheim, *Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1994).

20. T. Richard Arndt “*The first resort of kings: American cultural diplomacy in the twentieth century*”, (Potomac Books, Washington: Potomac Books, 2007). Leonard, “Public diplomacy”; Cull, “Public diplomacy”, 13.

21. T. Richard Arndt. “¿Cultura o propaganda? Reflexiones sobre medio siglo de diplomacia cultural en Estados Unidos”, *SER, Simposio Diplomacia pública y cultural*, Universidad Iberoamericana, Distrito Federal (30 de octubre de 2008).

influir sobre otros Estados,²² dichas definiciones incluyen distintos objetivos para la actividad. Estas diferencias se explican por una comprensión diferente de las externalidades políticas y económicas y por diversas aproximaciones a la idea de interés nacional. También disienten en la definición de cultura que implican las actuaciones en materia de diplomacia cultural: por ejemplo, algunas incorporan deportes o eventos de marketing privado y otras no.²³

Los sistemas de diplomacia cultural pueden caracterizarse en dos grupos principales: los centralistas y los “agencializados”. Los centralistas suelen tener estructuras de gobierno de tipo vertical, principalmente dirigidas por el Ministerio de Presidencia y los ministerios de Exteriores. Aquí encontramos el sistema francés. En este caso la diplomacia cultural suele ser una competencia de los ministerios de Cultura y de Exteriores. De estos dos ministerios dependen la Asociación Francesa para la Acción Cultural, la Alianza Francesa y los más de cien centros culturales en el extranjero. Por otro lado, históricamente se ha caracterizado como un modelo tendiente a una representación estructurada y basada en la proyección de la lengua y en su carácter singular.²⁴ En cuanto a los sistemas “agencializados”, la principal referencia es el esquema británico, con un modelo cimentado en el principio del *arm's lenght*. Este concepto implica la independencia de las partes que participan de un intercambio, en este caso, de la interferencia partidaria y política del gobierno central. Si bien la Oficina de Exteriores y Bienestar es la institución que coordina la actividad, es el British Council el que por delegación diseña de modo autónomo la actividad, actuando en red con los sectores asociativo y privado al incorporar instrumentos de partenariado público-privado y financiándose en gran parte por el cobro de los servicios prestados. Si bien el British Council está a cargo de la promoción de los valores y la cultura británicos, la aproximación a dichos esquemas simbólicos se da desde una aproximación relacional. Desde esta perspectiva, históricamente la diploma-

22. Said Saddiki, “El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales”, *Revista CIDOB d'afers internacionals* nº 88 (2009).

23. Milton C. Cummings, Jr., *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey* (Washington DC: Center for Arts and Culture, 2003). Louis Belanger, “La diplomatie culturelle des provinces canadiennes”, *Études internationales*, 25, nº 3 (1994): 421-452.

24. Jean François Raymond, *L'Action culturelle extérieure de la France* (Paris: La Documentation Française, 2000).

cia cultural británica ha perseguido la creación de redes y el compromiso de las personas mediante la cultura.²⁵

Por otra parte, la diplomacia cultural suele ser considerada en el marco teórico del *soft power* (*poder blando*). Como parte de la tradición neoliberal en relaciones internacionales y buscando explicar el mundo de la distensión tras la caída del muro de Berlín, desde los años noventa se desarrolló el concepto de poder blando.²⁶ Se ha definido como la habilidad de lograr un beneficio mediante el poder intangible de la persuasión y sin el uso de recursos económicos o militares.²⁷ Sin embargo, una confusión usual es la de asimilar la diplomacia cultural al *branding* del país.²⁸ En realidad, este último se trata del uso de técnicas de marca corporativa aplicadas a la imagen de un país o ámbito político-territorial, con el objetivo de comunicar una versión particular de la identidad nacional.²⁹ Una de las dimensiones tenidas en cuenta en la evaluación y creación de imagen es el eje cultural. En consecuencia, en muchas definiciones y políticas se observa que el *branding* es un concepto que navega entre la diplomacia pública y la cultural. Sin embargo, la diplomacia cultural supone mecanismos de intercambio específicos, con efectos a largo plazo y que son irreductibles a la incorporación pasiva de la imagen extractada de una identidad.

En este sentido, la relación entre la diplomacia cultural –en tanto que actividad que delinea y promueve una representación de la identidad nacional en su conjunto– y las culturas que integran un Estado resulta compleja. Este factor

25. J. M. Mitchell (1986), *International Cultural Relations (Key Concepts in International Relations)* (London: Allen and Unwin, 2008).

26. Joseph Nye, *Bound To Lead: The Changing Nature Of American Power* (New York: Basic Books, 1991).

27. Sus aspectos son tres: una cultura atractiva para el interlocutor, la política nacional, siempre que sea vista como legítima desde el exterior, y los valores políticos, también cuando son reconocidos como positivos por otros actores. Véase Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

28. Harvey B. Feigenbaum. *Globalization and cultural diplomacy* (Washington: Center for Arts and Culture, 2001).

29. La elaboración y evaluación de esta imagen es una tarea realizada por agencias y departamentos de diversos gobiernos así como por empresas nacionales e internacionales de estudio de mercado. Véase Melissa Aronczyk, “Living the Brand’: Nationality, Globality and the Identity Strategies of Nation Branding Consultants”, *International Journal of Communication* 2, nº 41 (2008): 41-65.

es central particularmente en aquellos Estados plurinacionales, en los que la política cultural exterior puede convertirse en un instrumento al servicio del nacionalismo tanto central como subestatal, orientado a hegemonizar poder en diversos ámbitos sociales y políticos.³⁰ Sin embargo, la autonomía subestatal en esta materia y en la de promoción cultural está ligada al grado de federalismo y descentralización de los Estados. En este sentido, la literatura académica ha tendido a caracterizar España como un Estado casi-federal³¹ o como un sistema federal asimétrico.³² Asimismo, la política cultural de las comunidades autónomas ha sido calificada frecuentemente del mismo modo.³³ En este contexto, la diplomacia cultural se encuentra ante el desafío de articular el carácter multicultural y plurinacional del Estado en una misma estrategia exterior. Esta coordinación multinivel suele encontrar obstáculos a su desarrollo en la propia tendencia de la diplomacia a mostrar una imagen no conflictiva y homogénea de la cultura.³⁴ Por otro lado, en ciertos casos existe una predisposición a restringir la actividad subestatal.³⁵

Sin embargo, desde los años cincuenta la intervención de las administraciones locales y regionales en los asuntos internacionales ha sido un fenómeno creciente.³⁶ En este contexto, diferentes esquemas gubernamentales descentralizados han incorporado actividades culturales subestatales que han seguido pautas de división competencial. Estas políticas culturales exteriores han sido denominadas paradiplomacias culturales. Generalmente se trata de actividades programáticamente coherentes con el sistema legal y administrativo del Estado. Pero también hay casos en los que su desarrollo es comparable con el

30. Isidro Sepúlveda, “La JAE en la política cultural de España hacia América”, *Revista de Indias*, LXVII, nº 239 (2007): 59-80.

31. Eliseo Aja, *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales* (Madrid: Alianza Editorial, 2007); Josep M. Colomer, “The Spanish ‘state of autonomies’: Non-institutional federalism”, *West European Politics* 21, nº 4 (1998): 40-52.

32. J. F. López Aguilar, “Canadá y España: una comparación desde el federalismo contractual”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 25 (1999): 7-36.

33. Lluís Bonet y Emmanuel Negrier, “Cultural policy in Spain: processes and dialectics”, *Cultural Trends* 19, nº 1 (2010): 41-52.

34. Paschalidis, “Exporting national culture”, 287.

35. Duchacek, “Perforated Sovereignties”.

36. David Criekemans, “How subnational entities try to develop their own ‘paradiplomacy’. The case of Flanders (1993-2005)”, *International Conference Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value, Section International Politics*, (Génova: University of Antwerp Belgium 2006).

del Estado-nación³⁷ y en los que dicha actividad entra en contradicción con la agenda exterior de los gobiernos centrales.³⁸ Asimismo, existen diversos esquemas que persiguen estructurarse en torno al carácter multicultural y plurinacional del Estado. Canadá y la política cultural exterior de Quebec o el caso belga y la paradiplomacia cultural de Flandes aparecen como algunas de las principales experiencias en este sentido.³⁹

3. Evolución de la diplomacia cultural española

3.1. Los inicios de la diplomacia cultural española

La diplomacia cultural española empezó en los años veinte del siglo pasado, cuando se formalizaron las relaciones culturales internacionales, tanto en el ámbito estatal, al igual que en los casos francés o alemán, como en el ámbito supranacional, con los truncados programas desplegados por la Liga de las Naciones.⁴⁰ Su creación vino impulsada por los debates de los intelectuales de la Generación del 14 sobre el carácter de la identidad nacional y sus modos de representación fuera del país.⁴¹ En 1921 se creó la Oficina de Relaciones Culturales, dependiente del Ministerio de Estado.⁴² Cumplía funciones educativas para las colonias, fundamentalmente en Latinoamérica. Sin embargo, sus escasos recursos y la inestabilidad política de la época no permitieron que se completaran muchos de sus proyectos.⁴³ La dictadura de Primo de Rivera

37. Bélanger, “La diplomatie culturelle”, 423.

38. Por ejemplo, encontramos en este grupo aquellas políticas culturales exteriores que se inscriben dentro de la táctica de reconocimiento internacional con objetivos de independencia desarrolladas por parte de naciones subestatales. Las mismas se inscriben dentro de la llamada actividad protodiplomática. Véase Duchacek, “Perforated Sovereignties”.

39. Sergi Bo i Gudiol, *Models de projecció exterior de la cultura i de la llengua: els estats nòrdics, els Països Baixos, Àustria, les comunitats valona i flamenca de Bèlgica, Baviera i el Quebec* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2007).

40. Paschalidis, “Exporting national culture”, 14.

41. L. Delgado Gómez-Escalonilla, *Acción cultural y política exterior. La configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista (1936-1945)* (Madrid: Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid, 1991).

42. Con antecedentes en la Junta para la Ampliación de Estudios (JAE), de 1907, órgano de difusión lingüística, principalmente en Latinoamérica. Delgado, “Acción cultural”, 16.

43. Sepúlveda, “La JAE en la política cultural”, 63.

(1923) acrecentó el propagandismo en la actividad cultural exterior, que tuvo como destinos principales Latinoamérica y Europa. En 1927 se estableció la Junta Técnica de Relaciones Culturales (JRC), dependiente de los ministerios de Estado y de Exteriores, con el fin de coordinar la tarea; realizaba tareas de difusión del idioma castellano y de intercambio artístico-cultural.⁴⁴ Pero esta nueva agenda estatal se transformó a partir de 1931 con el establecimiento de la Segunda República. Esta retomó el perfil relacional de la primera diplomacia cultural y dinamizó la JRC.⁴⁵ En un contexto de profunda inestabilidad sociopolítica, el gobierno tampoco logró afianzar un sistema de política cultural exterior,⁴⁶ pero la adopción de una visión estratégica detrás de la diplomacia cultural, su mayor autonomía y su nuevo alcance hacen que “a la altura de 1936 podría ya afirmarse que existía una política cultural exterior por parte del Estado español”.⁴⁷ La Guerra Civil interrumpió este proceso y brindó centralidad a la propaganda cultural con la creación del Ministerio de Propaganda republicano en 1936.

Con el fin de la Guerra Civil, la dictadura estableció prontamente una Delegación de Prensa y Propaganda (1939), dependiente de la Secretaría General. En el mismo año, se reestructuró el conjunto del área de relaciones exteriores dotándola de un carácter claramente centralizado. Su actividad estuvo destinada a legitimar la dictadura en el mundo, desacreditar al comunismo y criminalizar la protesta social frente a su actividad represiva.⁴⁸ En adelante, se trató de un modelo de diplomacia cultural que navegó entre la acción cultural y la propaganda.⁴⁹ El nacionalismo católico del régimen y su planteamiento monolítico de la realidad cultural del país se vieron reflejados en la actividad exterior. En 1945 se creó la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), que tuvo como finalidad la coordinación de la actuación externa y las dependencias culturales del

44. Ana Vázquez, “Aproximación a la política cultural exterior de España, 2012”, http://www.gestioncultural.org/ficheros/1_1340007319_AVazquez.pdf.

45. Delgado, “Acción cultural”.

46. Sepúlveda, “La JAE en la política cultural”, 66.

47. L. Gómez-Escalonilla Delgado, “Las relaciones culturales de España en tiempo de crisis: de la II República a la Guerra Mundial. Espacio”, *Tiempo y Forma*, 7 (1994): 259-294.

48. Delgado, “Acción cultural”.

49. L. Gómez-Escalonilla Delgado y Marisa Lorenzo y Figueroa. “Los compromisos internacionales de España en materia de cultura”, *Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, nº 4 (2008).

Estado en el extranjero. Tanto las actuaciones externas como las dependencias culturales, fundamentalmente desarrolladas en Europa, proliferaron durante las dos décadas siguientes. Se retomó, asimismo, el concepto imperialista de hispanidad para su estratégico proyecto geopolítico en Latinoamérica,⁵⁰ que perduró con ciertas relecturas hasta el fin de la dictadura.⁵¹ En 1946 se creó el Instituto de Cultura Hispánica, dependiente del MAE, y en esta década comenzó una ampliación de la actividad de la diplomacia cultural dictatorial. Posteriormente, las transformaciones geopolíticas propiciadas por la Guerra Fría favorecieron el aislamiento del régimen franquista y la renovación de su política exterior.⁵² Sin embargo, existen continuidades entre los ejes de intervención de la diplomacia cultural de la Segunda República y los de la Dictadura. Entre ellos, la actividad de la JRC y su consejo asesor, y la importancia concedida a la política hacia Latinoamérica en la estrategia geopolítica española.⁵³ En este contexto, desde los años sesenta y hasta la decadencia dictatorial se firmaron múltiples acuerdos bilaterales, se aprobaron convenciones y se abrieron nuevos centros culturales en el exterior.⁵⁴ Como resultado de este proceso, en 1975 España contaba con cuarenta y dos centros en toda Iberoamérica⁵⁵ y realizaba una intensa actividad cultural exterior.⁵⁶

En síntesis, hasta la transición democrática la diplomacia cultural española se caracterizó por un evidente centralismo administrativo (estuvo mayormente subordinada a las directrices y la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores); por su inestabilidad y debilidad institucional (cuya estructura alcanza durante la dictadura una cierta envergadura); por su atención a Latinoamérica

50. Este concepto, que apareció durante los años treinta, fue desarrollado principalmente por el escritor conservador y diplomático de la dictadura de Primo de Rivera Ramiro de Maeztu. En el mismo se concibe Latinoamérica como parte de la llamada “América española”. Este es un espacio sociopolítico evangelizado y civilizado por el imperio español y que se haya caracterizado por su unidad histórica y religiosa.

51. Celestino Arenal Moyúa, “América Latina en la Política Exterior española”, en José María Beneyto Pérez y Juan Carlos Pereira Castañares, *Política exterior española: un balance de futuro* (Madrid: Biblioteca Nueva, 2011).

52. Vázquez, “Aproximación a la política”; Arenal, “América Latina”.

53. Delgado, “Acción cultural”, 275.

54. Delgado y Figueroa, “Los compromisos internacionales”.

55. María A. Escudero, *El Instituto de Cultura Hispánica* (Madrid: Mapfre, 1994).

56. Francisco José Palanca Morales, “La Dirección General de Relaciones Culturales”, *Revista de Información de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO*, Ministerio de Educación, nº 6 (1976): 33-38.

como destino de la proyección cultural, y por la continuidad y hegemonía –solo replanteada por la Segunda República– de diversas interpretaciones de la tesis de la hispanidad como su filosofía de acción.

3.2. La diplomacia cultural de la Administración General del Estado con el retorno democrático

La marcada descongestión de la Administración pública durante la transición democrática se manifestó en la pronta complejización del aparato de representación exterior del Estado. El proceso daría lugar a una nueva y singular lectura de la pluralidad cultural que representan las naciones que lo constituyen. En este sentido, la estructura estatal a cargo de la diplomacia cultural se “descentralizó” en el ámbito del gobierno central debido a la paulatina institucionalización de las paradiplomacias culturales.

En 1977 se constituyó el Ministerio de Cultura, que pasó a ser un actor activo en la política cultural exterior, desde una nueva lectura geopolítica sobre su rol y objetivos. Durante los años ochenta el Ministerio de Cultura diversificó los destinos de la acción cultural exterior: reforzó su actuación en Europa y se abrió lentamente hacia nuevos ámbitos geográficos, como Asia. Asimismo, amplió sus canales de cooperación cultural bilateral.⁵⁷ Otra innovación consistió en la aparición de una línea estratégica de relaciones exteriores centrada en la cooperación cultural para el desarrollo.⁵⁸ Esta nueva línea, dirigida esencialmente/primordialmente a Latinoamérica, sustituyó al proyecto hispanista. A continuación se transformó la estructura de gobierno: en 1977, el Instituto de Cultura Hispánica fue designado Centro Iberoamericano de Cooperación, y dos años después, rebautizado como Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). También en esta línea, en 1985 se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, dependiente del MAE, y en 1988 se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), también dependiente del MAE, que absorbió al ICI. La AECID pasó desde entonces a articular la tarea de múltiples centros culturales en el

57. Delgado y Figueroa, “Los compromisos internacionales”.

58. Josep M. Huguet, “El Consorcio Catalán de Promoción Exterior de la Cultura”, *Catalònia Cultura* 41, n.º 2 (1995).

exterior y a ser la institución encargada del proyecto de cooperación cultural para el desarrollo.⁵⁹

Como parte del nuevo impulso de la diplomacia cultural posterior al ingreso en la Comunidad Europea y de una nueva agenda exterior dirigida a transformar la imagen de España (a la que se sumaron los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla), en 1991 se creó el Instituto Cervantes, la institución de referencia de la actividad cultural exterior de tipo tradicional y la segunda rama del sistema español de diplomacia cultural.⁶⁰

El Instituto Cervantes depende del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y actualmente cuenta con setenta y siete centros distribuidos en más de cuarenta países, entre los que no se incluyen países latinoamericanos (con la excepción de Brasil). Esta red ha otorgado un nuevo alcance a la proyección de España en el extranjero y se ha transformado en una entidad de gran relevancia, dada su capacidad para capitalizar la importancia del castellano en el mundo.⁶¹ Este proceso ha marcado el relanzamiento de la diplomacia cultural española, que cristalizó en un modelo mixto de acción compuesto por la cooperación al desarrollo, por una parte, y por la promoción del patrimonio, de los sectores artísticos y del castellano, por otra.⁶²

3.3. Proliferación institucional, desarrollo de marca país y racionalización

Durante el segundo mandato de gobierno del Partido Popular (2000-2004) comenzó una nueva etapa de la diplomacia cultural española.⁶³ Con ella, se intensificó la actividad mediante la ampliación de sus canales institucionales

59. Alonso, Lozano y Prialé, *La cooperación cultural*.

60. Ignacio Herrero de la Muela, "La contribución del Instituto Cervantes a la promoción exterior de la cultura española e hispanoamericana: ¿actor o agente?", *Enciclopedia del español en el mundo* (Barcelona: Instituto Cervantes, 2006).

61. Noya, *Luces y sombras*, 66, Iñiguez, "La acción cultural".

62. Este relanzamiento de la acción exterior incluyó asimismo el inicio de las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno en 1991.

63. La mayoría absoluta obtenida en las elecciones generales del año 2000 por parte de la administración conservadora favoreció dicha tendencia.

en el contexto del nuevo proyecto “Marca España”.⁶⁴ Este proyecto se desarrolló de modo centralista y desde una perspectiva de nacionalismo español, que retomó nociones hispanistas en el diseño de sus actividades.⁶⁵ El proceso incluyó la creación de diversos organismos que se sumaron a la estructura de gobierno exterior con la instauración de tres sociedades estatales: la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI), dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, fue creada en el año 2000; la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (SEACEX), coordinada por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Educación, Cultura y Deportes, fue creada en 2001, y finalmente la Sociedad Estatal para las Conmemoraciones Culturales (SECC), dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se creó en 2002.

En contraposición, durante el gobierno socialista, en 2008, se consideró centrar la diplomacia cultural en un solo ministerio, cuando el ministro de Cultura propuso tener el monopolio de la actividad. Esta iniciativa acrecentó las tensiones entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Al año siguiente, se firmó un acuerdo de colaboración entre los dos ministerios, con el objetivo de coordinar la actividad de su compleja estructura y mejorar su eficacia. Para ello se diseñó un Plan Nacional de Acción Cultural Exterior que persiguió además proyectar una imagen diversa de la cultura nacional.⁶⁶ También se creó un Consejo de Acción Cultural Exterior con la presencia de los ministros de Exteriores y de Cultura y de directivos de las diferentes instituciones de diplomacia cultural. Asimismo, en un contexto de reducción del conjunto del gasto exterior debido a la crisis económica, en 2010 se creó la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (AC/E), entidad que fusionó las tres sociedades preexistentes. Como resultado de este último proceso, en la actualidad (2016) el núcleo de la estructura de diplomacia cultural depende mayormente de dos ministerios,

64. Real Instituto Elcano, “Las relaciones culturales internacionales: el marco institucional en España”, *Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, nº 48, Madrid (2005).

65. J. L. Marzo, A. Lozano, “Política cultural del Gobierno español en el exterior (2000-2004)”, *Desacuerdos*, nº 2 (2005).

66. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, “Plan Nacional de Acción Cultural Exterior”.

el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC),⁶⁷ más la AECID y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD). La AECID cuenta actualmente con diecinueve centros culturales en el exterior, casi todos en América Latina, salvo los de Guinea Ecuatorial y Miami. Asimismo, posee veinte oficinas de cooperación cultural. Por su parte, el MECD realiza política cultural exterior desde diversos departamentos y equipamientos culturales. Por último, se encuentran los organismos autónomos públicos o agencias público-privadas que acompañan al Instituto Cervantes: la Fundación Carolina (2000), la Casa de América (1990) o la Casa Asia (2001); estos últimos, consorcios públicos con participación del MAEC.

4. El desarrollo de la paradiplomacia catalana

4.1. La paradiplomacia cultural catalana en la transición democrática

Durante este período la paradiplomacia cultural catalana retomó gradualmente su desarrollo.⁶⁸ En 1980, en el marco del primer gobierno de CiU,⁶⁹ se creó el Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya. La nueva estructura del departamento dotaba a la política cultural de mayor autonomía y pretendía dinamizar la cultura propia de Cataluña. Sin embargo, su actividad se vería limitada en estos años de transferencia de recursos desde el gobierno central, por la inexistencia de infraestructura y por un presupuesto muy reducido.⁷⁰ En este contexto se creó el Servicio de Relaciones Culturales

67. Junto con sus dos dependencias, la Secretaría de Estado para la Unión Europea y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (a cargo del establecimiento de acuerdos y convenios culturales y de coordinar la participación en otros organismos intergubernamentales).

68. Desde el siglo XIX su actividad exterior había estado principalmente dirigida a Europa y se amplió durante la Segunda República, una tendencia se vio abruptamente anulada por la dictadura franquista. Caterina García Segura, "L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària", en Francesc Morata, ed., *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006* (Barcelona: Patronat Català Pro Europa, 2006).

69. Federación de partidos catalanes integrada por Unió Democràtica de Catalunya (UDC) y Convergència Democràtica de Catalunya (CDC). La coalición, de ideología nacionalista, cristiana y liberal, fue creada en 1978.

70. Generalitat de Catalunya, *Memoria 2007* (Barcelona: Secretaría de Asuntos Exteriores, 2007).

(1980) del Departamento. Tuvo por objetivo “promover, potenciar y coordinar los intercambios culturales con entidades e instituciones, tanto oficiales como no oficiales, de afuera de Cataluña”.⁷¹ Sus líneas de acción fueron el establecimiento de contactos y colaboraciones con entidades culturales de otros países y la promoción de actividades artísticas y culturales en el exterior mediante subvenciones.⁷² Estas actividades iniciales tenían como destinos América y, fundamentalmente, países europeos. La política dirigida hacia Europa servía tanto a fines económicos –en el marco del proceso de integración de España en Comunidad Europea (CE)– como a “destacar la idiosincrasia de Cataluña respecto de España”.⁷³

Una línea secundaria de la incipiente paradiplomacia cultural catalana la constituyen una serie de acciones públicas y educativas. En 1981 se instituyó el Servicio Permanente de Casales Catalanes,⁷⁴ dependiente del Departamento de la Presidencia. Dando continuidad a esta línea de trabajo, en 1985 se creó la Comisión Catalana del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, con la finalidad de favorecer el intercambio cultural y “servir de soporte institucional a la labor actual de los catalanes residentes en dicho continente”.⁷⁵ Durante este período, también el Departamento de Educación participó en la promoción de la cultura catalana en el ámbito internacional. Por ejemplo, su Servicio de Relaciones Institucionales y, a partir de 1987, desde la Oficina de Cooperación Educativa y Científica con la CE, emprendió diferentes actividades de difusión cultural, principalmente en el ámbito lingüístico.⁷⁶

71. *Ibid.*, 367.

72. *Ibid.*, 367.

73. García Segura, “L'acció exterior”, 19-30.

74. Las comunidades catalanas del exterior (CCE) se organizaron y agruparon desde fines del siglo XIX, en torno a entidades privadas (principalmente asociaciones reunidas en casales o “centres”, pero también agrupaciones académicas y empresariales, etc.), que tenían en sus orígenes objetivos sociales y de militancia nacionalista.

75. Aina Villalonga Vadell, “Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma de Catalunya y América Latina”, *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, nº 23-24 (1992): 323-28.

76. *Ibid.*, 293.

4.2. Profundización y diversificación de la actividad cultural exterior de Cataluña

Una segunda fase de este desarrollo, que va desde fines de los años ochenta hasta entrados los años noventa, se dio en un contexto de crecimiento, autonomización y diversificación institucional del conjunto de la actividad exterior subestatal.

En 1987 se creó la Subdirección General de Relaciones Externas y Protocolo, dependiente de la Presidencia autonómica. Se profundizaron entonces las dinámicas de internacionalización regionales, que se verían marcadamente favorecidas por los Juegos Olímpicos de Barcelona 92. Como parte de este nuevo impulso aparecieron una serie de consorcios dedicados a la política exterior.⁷⁷ La utilización de esta figura legal posee una lógica particular dentro de la paradiplomacia y de la política nacionalista en tanto que estrategia competitiva en relación con el poder central. En esta línea, en 1991 la Generalitat de Catalunya creó el Consorcio Catalán de Promoción Exterior de la Cultura (COPEC),⁷⁸ un consorcio público-privado integrado por los departamentos de Cultura, Industria y Turismo y diversas empresas del sector artístico. Su objetivo fue promover la presencia de la cultura catalana en mercados exteriores, cooperando y generando sinergias con otras naciones y agentes culturales internacionales. En 1995 su director general, Josep M^a Huguet, revelando una visión institucional de lo catalán, mencionaba sobre las múltiples actividades y los resultados obtenidos por la organización: “Esta suma de esfuerzos ha contribuido a dar una imagen exterior de Cataluña homogénea y de calidad”.⁷⁹

Otro conjunto de acciones, orientadas a estrechar vínculos entre el gobierno catalán y la sociedad civil en el exterior, favorecieron la institucionalización de la primera paradiplomacia cultural pública del gobierno catalán. En 1992 se creó el Comisionado para Actuaciones Exteriores (Decreto 190/1992). El órgano prestaba colaboración a los casales catalanes en el ámbito de la difusión lingüística e intelectual y en la organización de diversas actividades artísticas.

77. *Ibíd.*, 295.

78. Absorbió la antigua Secretaría de Relaciones Culturales y pasó a ocuparse de sus funciones.

79. Huguet, “El Consorcio Catalán”, 11.

El mismo año se creó la Secretaría de Relaciones con los Casales Catalanes. Su sección de proyección exterior se pensó como un espacio de “colaboración conjunta para la proyección exterior de Cataluña”,⁸⁰ cuya programación de actividades se diseñaba conjuntamente por consejerías de varias comunidades autónomas. Profundizando en este proceso, en 1996 se aprobó la Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior (vigente hasta el 25 de Diciembre de 2002). Esta norma señalaba unos mecanismos institucionales específicos para la ordenación de la relación histórica entre la Generalitat de Catalunya y las Comunidades Catalanas en el Exterior (CCE): el Registro de Casales, el Congreso de Comunidades Catalanas y el Consejo de las Comunidades Catalanas. Finalmente, se emprendieron acciones relacionadas con la promoción cultural exterior mediante la colaboración de la industria cultural.

Como parte de diversas negociaciones con el gobierno central, que derivaron en la modificación de la Ley de terceros canales –que prohibía la transmisión vía satélite a las televisiones autonómicas–, en 1995 comenzó a emitir Televisión de Cataluña Internacional (TVC Internacional, desde 2008 TV-3CAT), el canal internacional de Televisión de Cataluña.⁸¹ Formó parte de la Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV), organismo de la Generalitat creado en 1983, que desde entonces agrupa a diversas radios y televisiones autonómicas.

4.3. Los años dos mil: ampliación, giro hacia la industria cultural y reestructuración

Esta última etapa se caracteriza principalmente por tres elementos: una nueva reorganización administrativa, el rediseño legal y la innovación de sus actividades. Todo ello se tradujo en el vuelco desde un enfoque esencialista y patrimonialista de la identidad catalana de los años ochenta⁸² hacia una visión que la vincula a la creatividad y los flujos comunicativos. Por lo tanto, se trató

80. Villalonga, “Las relaciones”, 314.

81. Carmen Peñafiel Saiz, Miguel Ángel Casado del Río, Ainhoa Fernández de Arroyabe, Leire Gómez, “‘Made in Galeusca’: canales internacionales de TV autonómicos, exportadores de identidad”, *Anàlisi: Quaderns de Comunicació i Cultura* 37, nº 23 (2008).

82. Jorge Luis Marzo, Tere Badia, “Las políticas culturales en el Estado español (1985-2005)”, <http://www.soymenos.net/> (2006).

de una conjugar tradición e innovación sin perder el hilo nacionalista. Este proceso se llevó a cabo desde una estructura gubernamental y competencial que volvió a crecer departamentalmente.

Esta fase tiene como punto de partida la actividad del Instituto Catalán de Industrias Culturales (ICIC),⁸³ dependiente del Departamento de Cultura. Creado en el año 2000, lleva a cabo políticas dirigidas a apoyar la actividad de los sectores catalanes del audiovisual, las artes escénicas, la música y el libro y su actividad en el exterior. Desde su creación asumió paulatinamente las competencias de múltiples organismos públicos preexistentes, aglutinando casi la totalidad de la actividad del sector de las industrias culturales. Uno de sus mecanismos de trabajo es el otorgamiento de subvenciones concursadas para empresas y ONG, con el fin de brindar visibilidad exterior a sus proyectos culturales y abrirles nuevos mercados. Cuenta para estos fines con una red de cinco oficinas ubicadas en Bruselas, Londres, París, Berlín y Milán.

La segunda institución emergente de esta reorganización de la estructura de la paradiplomacia cultural de Cataluña es el Instituto Ramon Llull. Es un organismo asimilable a los institutos tradicionales de proyección cultural mediante la difusión idiomática. Fue creado por convenio entre la Generalitat de Catalunya y el Gobierno de las Islas Baleares en abril de 2002, como consorcio público-privado. Tiene como objetivo “la proyección exterior de la lengua y la cultura catalanas en todas sus modalidades y medios de expresión”.⁸⁴ Su labor internacional consiste en otorgar ayudas a artistas y escritores para presentarse en el exterior, la asistencia para la traducción al catalán de obras en otras lenguas y el facilitamiento de medios para la promoción exterior de la literatura catalana. También provee de apoyo financiero a universidades y distintas instituciones para la enseñanza y la investigación en torno al catalán. La organización posee actualmente dos sedes en España, una central en Barcelona y otra en Palma de Mallorca, y cuatro sedes en el exterior, ubicadas en Nueva York, París, Londres y Berlín.

83. Desde 2012 ICEC: Instituto Catalán de Empresas Culturales.

84. “Estatuts de l’Institut Ramon Llull”, <http://www.llull.cat/catala/quisom/estatuts.cfm> [Consulta: 20 de marzo de 2013].

En 2003, el pacto postelectoral entre partidos de izquierda (Partit dels Socialistes de Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa-Verds-Esquerra Unida) permitió al llamado Gobierno del Tripartito asumir el gobierno autonómico. La participación de Esquerra Republicana de Catalunya –fuerza nacionalista de izquierdas– en el diseño de la nueva política exterior catalana promovió un fortalecimiento de la acción exterior para el reconocimiento internacional de Cataluña.⁸⁵ Este hecho estimuló y reordenó la paradiplomacia cultural manteniendo el proceso de promoción de las industrias culturales que se estableció previamente. En 2006, evidenciando la proliferación de órganos culturales exteriores y la descoordinación institucional que promovía, se disolvió el antiguo COPEC, e ICIC e Instituto Ramon Llull asumieron parte de sus recursos y funciones. El mismo año se creó la Secretaría de Asuntos Internacionales (SAE), dependiente del también nuevo Departamento de la Vicepresidencia, que tuvo por objetivos coordinar e impulsar la acción exterior del gobierno catalán. En su primer año trabajó en el desarrollo de “relaciones bilaterales con gobiernos regionales y nacionales europeos y del resto del mundo”.⁸⁶ En estos contactos se abordaron diversos temas vinculados a las relaciones culturales con ministros de Cultura de diversos países y organismos multilaterales, como UNESCO, etc.⁸⁷ La estructura de gobierno a cargo de la Vicepresidencia se desarrolló rápidamente, con la creación de nuevas delegaciones y oficinas sectoriales de la Generalitat en el extranjero.⁸⁸

Tras el año 2010, cuando Convergència i Unió (CiU) asumió de nuevo el gobierno autonómico, la paradiplomacia cultural fue reestructurada y reducida en el marco del plan de austeridad aplicado por el gobierno autonómico. Así, los presupuestos de ICIC, IRL y el Departamento de Cultura dedicados a la

85. Àngel Mesado Jardí, *Els ens subestats i la UNESCO. Els casos de Catalunya i el Quebec* (Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008).

86. Generalitat de Catalunya, *Memoria 2007*.

87. Asimismo, el gobierno autonómico estableció relaciones con los gobiernos subestatales de Escocia, Flandes, Gales y Quebec, participó de las redes Cuatro Motores para Europa, Euroregión Pirineos Mediterránea y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Se firmaron 26 acuerdos y convenios de difusión cultural con instituciones y gobiernos subestatales fuera de Catalunya entre 2007 y 2011. En el 70% de los mismos tiene participación el Instituto Ramon Llull y casi la totalidad se vinculan a la enseñanza exterior de la lengua catalana.

88. Las cinco delegaciones del Gobierno de la Generalitat en el exterior fueron abiertas en los dos primeros años: en 2008, en Alemania, Gran Bretaña, Francia y EEUU americana, y en 2009, en Argentina.

internacionalización de la cultura y la lengua catalanas disminuyeron marcadamente. No obstante, con el fortalecimiento de las posiciones soberanistas en el Parlamento catalán –que derivó en la aprobación de la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña” en 2013–, la dinámica de institucionalización de una acción cultural exterior propia se profundizó en el marco de una nueva diplomacia pública. A fines de 2012 se creó el consorcio público-privado Diplocat, Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña, orientado a “explicar Cataluña al mundo” en términos de su identidad diferencial y su voluntad de celebrar un referéndum sobre la independencia. Dando continuidad a esta lógica, la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, del 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, reguló en su artículo 2 el concepto de “Diplomacia cultural de Cataluña”.

5. Dinámicas de cooperación y conflicto en la actividad cultural exterior

La Constitución de 1978 otorga la exclusividad en política exterior al gobierno central y a las Cortes Generales (art. 97, art. 149.1.3), mediante, por ejemplo, el control total sobre el establecimiento de tratados y convenciones internacionales (art. 94). Pero la vaguedad del artículo 149.1.3 –que brinda al Estado las competencias exclusivas en lo referente a unas indefinidas relaciones internacionales– ha sido el marco de diversas tensiones en la estructuración del gobierno exterior. Dicha concepción puede restringir la autonomía brindada a las nacionalidades y regiones por la carta magna y por muchos de los Estatutos autonómicos.⁸⁹ En este sentido, uno de los aspectos que dificultan la definición de los límites de la actividad exterior desde este enfoque reglamentario es que las relaciones internacionales afectan múltiples ámbitos de actuación, entre ellos los de orden cultural.⁹⁰ Por lo tanto, la progresiva

89. Antonia Arias Martínez, “Comunidades autónomas y relaciones internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic* nº 21 (1996): 359-387.

90. El Estatuto de Autonomía catalán de 1979 señala que la Generalitat tomará las medidas “necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en aquello que afecte a materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto” (art. 27.3). Véanse, asimismo, el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y el artículo 19.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

internacionalización de todo tipo de actividades desarrolladas por los gobiernos subnacionales se figuraría como un desafío para este ordenamiento constitucional y estatutario.⁹¹ Asimismo, por un lado el marco institucional y legal de la UE propició la proyección y cooperación regionales y, por otro, el derecho internacional favoreció la actuación exterior y la firma de convenios por parte de los gobiernos autonómicos. Este escenario contribuyó a intensificar la disputa competencial de Cataluña frente al gobierno central en el marco de una tendencia autonómica general hacia el incremento de su actividad internacional.

En este contexto, la negociación de poder en el ámbito exterior entre el Estado y la CAC se ha desarrollado desde dos perspectivas cambiantes y mayormente contrapuestas sobre la actividad paradiplomática. Desde sus inicios, para la Generalitat de Catalunya esta tarea se desplegó en el marco del “estrecho marco de maniobra que en este sentido concede el Estatuto de Autonomía al gobierno de la Generalitat”.⁹² Sin embargo, las sentencias del Tribunal Constitucional (TC) sobre la actividad exterior de las comunidades autónomas en materia cultural evolucionaron de una posición claramente restrictiva durante los años ochenta, que afirmaba la idea de la exclusividad del Estado en el ámbito (sentencias –STC– 44/1982, 154/1985, 1/1986), a una lectura más abierta sobre la participación de la entidades subestatales en las relaciones culturales internacionales (STC 153/1989 y 17/1991). Este recorrido –que fue común a toda la actividad exterior– otorgó, desde los años noventa, mayor margen de acción a las administraciones subestatales,⁹³ garantizando un mayor equilibrio entre unidad y autonomía. Sobre esta base se desarrolló un nuevo marco legal reflejado en las diversas reformas estatutarias. De este modo, los estatutos reformados apuntan a ampliar la proyección internacional y la actuación en la UE de dichas autonomías. Este proceso daría sustento a una nueva acción exterior autonómica, con la apertura de delegaciones de gobierno,⁹⁴

91. Por ejemplo, ya con el primer Estatuto de Autonomía de 1979 el gobierno de la Generalitat de Catalunya contó con amplias competencias en materia cultural.

92. Generalitat de Catalunya, *Memòria del Departament de Cultura* (Barcelona: Departament de Cultura), 365-77.

93. Colino, “La acción internacional”, 28; Armengol i Ferrer, “Els acords”, 273.

94. La doctrina del TC lo permite desde el año 1994.

la firma de distinto tipo de acuerdos (no normativos) y la innovación en las actividades externas de tipo subestatal.⁹⁵

5.1. Distribución de recursos en la actividad cultural exterior

El proceso antes mencionado propició la proliferación institucional⁹⁶ y el consecuente incremento de recursos en el área. Un estudio sobre la diplomacia cultural española realizado en 2009 revela un aumento general del gasto inscrito por los organismos y agencias públicos a cargo de la diplomacia cultural en la categoría de “promoción cultural exterior” que va de 52 millones de euros en 2004 a 93 millones de euros en 2008, año de inicio de la crisis financiera.⁹⁷ Asimismo, ese último año la suma de la inversión en esta actividad por parte de los organismos centrales analizados por este estudio⁹⁸ fue de 72,6 millones de euros. Mientras, los catorce órganos restantes que aportaron datos, todos de nivel subestatal, acumulaban 20,6 millones de euros.⁹⁹ Por otro lado, entre 1997 y 2002 la aportación española en el ámbito de la cooperación cultural al desarrollo ascendió a 192 millones de dólares. En 2002 el 73% de dicha participación correspondió al MAE, mientras el 10% fue aportado por el conjunto de las comunidades autónomas.¹⁰⁰

95. Colino, “La acción internacional”; Beltrán García, “Los acuerdos exteriores”.

96. INTERARTS. “Las relaciones culturales internacionales: el marco institucional en España”, *Documentos de trabajo. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Madrid (2005).

97. Villoria, Francisco Galindo Villoria; Pilar Granados Martínez, y Rubén Gutiérrez del Castillo. “Informe sobre la acción cultural de España en el exterior” (Madrid: Observatorio Iberoamericano del Derecho de Autor – Fundación Autor, Madrid, 2009).

98. Se incluyen aquí los presupuestos de las siguientes instituciones agrupados bajo la categoría de “promoción cultural”: SEEI, SEACEX, AECID, Instituto Cervantes, ICEX y las Direcciones Generales de Política e Industrias Culturales y del Libro, Archivos y Bibliotecas. Véase INTERARTS, “Las relaciones culturales”.

99. El informe se hizo sobre la base de una encuesta realizada entre 2008 y 2009 a una muestra de 22 organismos (respondieron solo 22 de 36) estatales, autonómicos y sociedades dedicados a política cultural exterior. Se utilizaron asimismo presupuestos generales del Estado y documentos institucionales.

100. Alonso, Lozano y Prialé, *La cooperación cultural*, 23.

En cuanto a la relación entre el gobierno central y la Generalitat de Catalunya, en el año 2008 el gasto específicamente destinado a promoción cultural exterior por parte del ICIC fue de 4 millones de euros, mientras el ICEX destinó 6 en el mismo rubro, lo cual habla de una inversión importante tratándose de un organismo subestatal.¹⁰¹ Asimismo, en el año 2008, la partida del MAEC para difusión cultural en el extranjero, incluyendo la cooperación cultural al desarrollo, fue de 117 millones de euros, de los cuales 100 correspondieron al presupuesto total del Instituto Cervantes.¹⁰² Por su parte, en el año 2007 el presupuesto del Instituto Ramon Llull alcanzó su monto más elevado, con 24 millones de euros. Su presupuesto general sufrió un crecimiento continuo y abrupto, pasando de 1.458.472 de euros en el año 2002, con su apertura, a una suma de 15.436.277 de euros en el año 2009 y tuvo un pico en 2007, debido a su participación en la Feria de Frankfurt. Por su parte, el presupuesto total del ICEC pasó de 28,6 millones de euros en 2004 a 66,5 en el año 2012. Este año las ayudas concedidas por el Área de Promoción Internacional fueron de 2,42 millones de euros.¹⁰³

Tabla. Comparación de la evolución presupuestaria: Instituto Cervantes / Instituto Ramon Llull

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Instituto Cervantes										
Presupuesto total (millones de euros)	60	61	68,6	89,4	100,5	102	103,3	102,8	97,23	83,76
Instituto Ramon Llull										
Presupuesto total (millones de euros)	6,2	8,8	12,2	24,4	13,3	15,4	13,7	11,9	11,7	10

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Instituto Cervantes y del Instituto Ramon Llull 2004 2012 y de los Presupuestos Generales del Estado.

Posteriormente a la coordinación interministerial del año 2009 y tras tres años de reducción en el marco de una profunda crisis económica, en 2012 el

101. Galindo, Granados y Gutiérrez, “Informe sobre la acción cultural”, 75.

102. Presupuestos Generales del Estado, Programa 144A, Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior. Cuadro de datos del año 2008.

103. Institut Català de les Empreses Culturals, *Memòria de l'Institut Català de les Empreses Culturals 2012* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012). Institut Català de les Empreses Culturals, *Memòria de l'Institut Català de les Empreses Culturals 2004* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2004).

presupuesto del MAEC y del MECD destinado al programa “Cooperación, promoción y difusión cultural” en el exterior ascendió a 132,9 millones de euros, el 70% de los cuales fueron destinados al Instituto Cervantes (BOE, 2012, Sec1, 46640). Durante el mismo año el presupuesto general del Instituto Ramon Llull significó una cantidad per cápita a escala territorial de 1,56 euros, mientras que el presupuesto general del Instituto Cervantes del mismo año fue equivalente a 2 euros per cápita en el conjunto del Estado.¹⁰⁴ En síntesis, se observa una leve descentralización de la inversión cultural exterior autonómica –claramente más significativa en el caso catalán– así como múltiples asimetrías entre los distintos ámbitos de gobierno intervinientes.

5.2. Los ámbitos de coordinación y colaboración entre Estado y CCAA

Desde fines de los años ochenta se han ido desplegando una serie de organismos que tienen entre sus objetivos coordinar diversos aspectos de la acción cultural exterior entre la Administración General del Estado (AGE) y las comunidades autónomas (CCAA).

En 1989 fue creada la Conferencia de Asuntos relacionados con la Comunidad Europea (CARCE),¹⁰⁵ destinada al intercambio de información en esta materia. Depende del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y se halla compuesta de varios órganos de la AGE (cuatro ministerios) más consejeros autonómicos. En 1994 se firmó un acuerdo de participación autonómica mediante conferencias sectoriales. Desde entonces, mediante la Ley estatal 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y la firma de diversos acuerdos (2004 y 2009), se avanzó en la intervención directa de algunas comunidades autónomas en la UE. Dicha transformación del marco legal se vinculó a momentos de debilidad institucional de los partidos a cargo del gobierno central, debido a su baja presencia parlamentaria y a la necesidad

104. Instituto Cervantes, *Memoria del Instituto Cervantes 2011-2012* (Madrid: Instituto Cervantes, 2010).

105. Desde 2010 se denomina Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE).

de pactar con partidos autonómicos nacionalistas.¹⁰⁶ Con el acuerdo de 2004, que propicia una profundización en el grado de injerencia autonómica,¹⁰⁷ se formalizó la participación de las CCAA en el ámbito de Educación, Juventud y Cultura, representadas por un consejero autonómico en la delegación española. Por ejemplo, en 2008 el grupo de trabajo sobre asuntos culturales se reunió en ocho ocasiones.¹⁰⁸ Al año siguiente, seis comunidades autónomas que habían modificado sus estatutos durante los tres años previos formularon una declaración conjunta que reconoce los adelantos mencionados. Asimismo, el texto promueve la agilización de estos mecanismos, la adopción de medidas que permitan paliar la intromisión comunitaria en competencias autonómicas y la profundización de la intervención subnacional. En síntesis, si bien CARCE presenta importantes avances en cuanto a su apertura a la contribución autonómica, es un organismo en proceso de afirmación de la participación comunitaria directa¹⁰⁹ y que aún presenta ciertos problemas de legitimidad y cuórum.¹¹⁰

En cuanto al ámbito del Ministerio de Cultura, en 1992 se constituyó la Conferencia Sectorial de Cultura. El órgano, compuesto por el ministro y los consejeros autonómicos de la materia, está a cargo de propiciar la colaboración entre la AGE y las CCAA. Con este fin desarrolla el intercambio de información relacionada con la gestión de la cultura, y la coordinación de las orientaciones de política cultural tanto de tipo local como exterior (incluyendo la UE, la UNESCO y la cooperación cultural al desarrollo). Sus plenos desistieron de reunirse en 1995, si bien volvieron a hacerlo durante la legislatura socialista de 2004-2008. Desde entonces han estado centrados en la comunicación institucional y han permitido una cierta coordinación de actividades exteriores (incluyendo lo referente a tareas de la CARCE). Pero también han evidenciado distintas tensiones intergubernamentales entre la

106. Gurutz Jáuregui Bereciartu, “La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 31 (2005): 137-72.

107. Ricard Ramon, “Multi-level governance in Spain: building new patterns of sub-national participation in the Council of Ministers of the EU”, *Documento de Trabajo, Research Seminar on Devolution in Spain and United Kingdom*, (Bellaterra IUEE, 2006).

108. Francisco Javier Donaire Villa, “La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008”, en Joaquim Tornos Mas, *Análisis de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas, El Estado de las Autonomías en 2008*, 2009.

109. José Luis Ruano de Castro, Alexander Ugalde Zubiri, *Anuario sobre la acción exterior de Euskadi 2007* (Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 2007).

110. Donaire, “La Conferencia”.

AGE y las CCAA en cuanto a la acción cultural exterior. En este sentido, por ejemplo, se dirigió el reclamo a la AGE por parte de diversas comunidades, entre ellas Cataluña, por su poca consideración sobre su posible contribución al año de España en Marruecos. Otro caso es la negativa de la delegación española en el Consejo de Ministros de Bruselas de intervenir para defender una posición común de las CCAA previamente adoptada y que era representada por el consejero de la Comunidad Autónoma de Galicia. Por otro lado, con el Real Decreto 1887/1996 se modificó la estructura orgánica del MEC y se creó la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural. El art. 8.f de dicho Decreto señala su función de dinamizador del intercambio de información cultural. Y en su punto g especifica: “Facilitar el conocimiento de la diversidad cultural de las Comunidades Autónomas en el exterior, de acuerdo con ellas”. Empero, dicha Dirección General sería suprimida en el año 2008, pasando sus funciones a la Secretaría General Técnica.

Finalmente, la recientemente creada Acción Cultural Española (ACE, 2010) incluye en su estructura un Consejo y una Secretaría con presencia de las instituciones subestatales con competencias en el sector. Sin embargo, su estructura brinda protagonismo a las instituciones del Estado (del MECD, así como al Instituto Cervantes), tanto en su Consejo de Acción Cultural Exterior como en su Secretaría Permanente. Asimismo, su enfoque de acción está altamente orientado hacia la creación de la Marca España, eludiendo en su programación actual referencias claras al carácter plurinacional del Estado (ACE 2013 2014).

Otra dinámica de posible coordinación federal de la actividad cultural exterior son los proyectos y convenios de los diferentes organismos y agencias de aplicación de la diplomacia cultural y sus interacciones con ámbitos autonómicos. Como parte de las dependencias de AECID, se encuentra la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO. Fue creada en 1953, pero en 2004, en el marco de la mayoría parlamentaria del PP, fue reorganizada con el fin de articular tanto las relaciones con el organismo de la AGE como de las CCAA, desde una perspectiva plurilingüística y pluricultural,¹¹¹ pero dotando de mayor injerencia al Estado en su estructura de gestión.¹¹²

111. Colino, “La acción internacional”, 64.

112. En cuanto a Catalunya, cabe mencionar las continuas colaboraciones entre la Comisión y el Centre Unesco Catalunya, una asociación creada en 1984 con el fin de promover la representación de la cultura catalana en el organismo supranacional.

La Comisión está compuesta de un Consejo Ejecutivo, formado por diversos ministerios (con participación de representantes de dos CCAA electos entre las distintas autonomías), y el Pleno de la Comisión, en el que se encuentran diecinueve representantes del Estado en diversas áreas así como de todas las comunidades autónomas. La labor de la Comisión ha sido objeto de disputa política entre la CAC y la AGE dado su bajo nivel de pluralidad y la limitada capacidad de participación por parte de la representación autonómica catalana durante su primera década.¹¹³ En los años dos mil, posteriormente a sucesivas negociaciones y con el gobierno catalán en manos del Tripartito, Cataluña intensificó la labor gubernamental en el ámbito y optó por la vía de la representación en la UNESCO como Estado asociado, iniciativa impulsada en el contexto de su encaje en el nuevo Estatuto de Autonomía (art. 199), y que se materializó en el 2013, con la firma de un convenio entre la CAC y la UNESCO para tener representación propia al margen de la delegación española.

Por su parte, el Instituto Cervantes, si bien inicialmente se caracterizó por una actividad en torno a la difusión de la lengua castellana,¹¹⁴ desde los años 2000 comenzó a abrirse a nuevas dinámicas sectoriales y nacionales.¹¹⁵ En 2004, en el marco del retorno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) al poder, se estableció el primer convenio de colaboración con el Instituto Ramon Llull, que tuvo como fin difundir la lengua y la cultura catalanas mediante la red Cervantes y la cesión de espacios en sus centros para la difusión de sus actividades. Desde entonces el convenio Cervantes-IRL para difusión del catalán se ha renovado y se han establecido colaboraciones puntuales para la realización de actividades artísticas y culturales de Cataluña en el exterior (*Memòries 2003-2012*); por ejemplo, el convenio para colaborar en los “Días de cultura catalana en Moscú” realizados en 2006 (*Memòria, 2005, 191*). Sin embargo, en el contexto de la escalada en la tensión política actual entre el gobierno de Cataluña y la Administración central, Vicenç Villatoro, el entonces director del IRL, cuestionó el alcance de la difusión lingüística catalana que realiza el Instituto Cervantes (44 cursos con 202 asistentes en

113. Mesado, *Els ens subestats*, 42.

114. Ignacio Herrera de la Muela, “La promoción cultural española en el exterior: la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004)”, Memoria para optar al grado de doctor (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2008).

115. Colino, “La acción internacional”; Herrera, “La promoción”.

2012)¹¹⁶ así como los intereses existentes detrás de esta actividad: “Gracias, y seguro que está hecho con muy buena fe y se agradece, pero no nos sirve para nada [...] ¿Cuál es nuestra posición respecto al Cervantes? Independencia, es decir, somos dos institutos, tenemos que saber cada uno lo que hace el otro, cuando estamos hablando de aspectos no lingüísticos de la cultura tenemos que colaborar, pero cada uno es un instrumento ajustado a las necesidades y a las expectativas de su propia lengua”.¹¹⁷

En términos generales los distintos organismos mencionados han estado dirigidos a la comunicación, desde una perspectiva de simetría en la participación de las distintas comunidades autónomas. En el caso de los organismos que implementan las políticas, como el Instituto Cervantes, se han desarrollado algunas sinergias basadas en proyectos puntuales que subrayan el carácter diferencial de las naciones históricas que conforman el Estado. Sin embargo, el limitado alcance de las actuaciones que promueven las culturas de raíz no castellana (la catalana, la vasca o la gallega) revela que la política cultural exterior española no asume estas otras culturas como objeto prioritario de promoción.

5.3. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), la resolución del Tribunal Constitucional y la situación actual

Con la aprobación por Ley orgánica 6/2006 de la reforma del Estatuto de Autonomía¹¹⁸ catalán, se profundiza la política cultural exterior. Dicha norma contiene veinte artículos que abordan diversos aspectos de la política internacional catalana y señala la necesidad de “impulsar la proyección de Cataluña al exterior y de promover sus intereses en este ámbito, respetando

116. Se debe tener en cuenta que en el periodo 2011-2012 se realizaron 243.000 matrículas en cursos de español (Instituto Cervantes, 2012).

117. Cortes Generales, “Comparecencia del Director del Instituto Ramón Llull, D. Vicenç Villatoro i Lamolla, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, para informar sobre el trabajo que desarrolla la institución”, *Diario de Sesiones*, 157, Senado, X Legislatura (25 de abril de 2013).

118. Es la norma institucional básica de Catalunya, aprobada por las Cortes Generales de España. El primer Estatuto fue elaborado en 1932. El segundo fue aprobado en 1979 y fue modificado en 2006.

la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores” (art. 93). Para ello promueve la participación de la Generalitat en instituciones y organismos europeos (art. 187), el establecimiento de delegaciones en el exterior (art. 194), la firma de acuerdos de colaboración (art. 195) y otros mecanismos de política exterior subestatal. En contraposición, la resolución del TC sobre la reforma del EAC (2010) fue contundente al cuestionar ciertas atribuciones autonómicas en materia internacional (art. 198 EAC), ya que considera que le atribuiría carácter de sujeto internacional (STC, 2010, 370).

Desde entonces tanto el gobierno central como la Generalitat de Catalunya han realizado sucesivas reestructuraciones y reducciones de sus políticas culturales exteriores en el contexto de la crisis financiera y del incremento en la tensión entre los diversos ámbitos políticos. Esta situación reanimó el debate sobre la viabilidad y los mecanismos de la acción cultural exterior. En virtud del creciente consenso parlamentario en torno a la voluntad de Cataluña de ser un Estado independiente, la disputa intergubernamental en la acción cultural exterior se reveló ahora como una línea fundamental de un proyecto soberanista concreto, figurándose como un instrumento protodiplomático.¹¹⁹ Esta escalada propició la mencionada creación en noviembre de 2012 de Diplocat. En sentido contrario, el gobierno central impulsó en 2014 la Ley de acción exterior del Estado, tendiente a centralizar y racionalizar este sector (Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado). Esta voluntad recentralizadora se justificó como una respuesta a un excesivo crecimiento de las estructuras de política exterior autonómicas, a la existencia de duplicidades y a la existencia de objetivos divergentes entre los diferentes actores, elementos que desde el Ministerio se calificaban como una situación negativa para la imagen de España en el exterior.

En este esquema institucional, se pretende forzar a las autonomías (y especialmente a las que, como Cataluña, han desarrollado estructuras de diplomacia propias) a integrarse en el sistema estatal de estructuras y servicios diplomáticos. Asimismo, se marcan sus límites de acción –siguiendo la STC del TC 165/1994– y se les exige que ofrezcan información detallada de sus actuaciones exteriores con el fin de coordinar, planificar y controlar dicha actividad.

119. Salvador Cardús, Ramon Folch y Sergi Rovira, *Estatuir Catalunya. Les accions per establir un nou Estat* (2012).

6. Conclusiones

La pregunta sobre la existencia de un sistema de política cultural exterior en España, en el contexto de la globalización, de la emergencia de nuevos actores subestatales y en un país políticamente descentralizado y plurinacional, nos ha llevado a considerar el desarrollo histórico y distintos aspectos relacionados con el grado de federalismo que evidencia la relación AGE-CAC.

Si bien se observa un importante desarrollo de la actividad cultural exterior en los dos ámbitos gubernamentales estudiados –vinculado, entre otras cosas, al ingreso de España en la UE y al avance legal de las comunidades autónomas en el área exterior–, ambos presentan puntos de partida patentemente distintos. Por una parte, la diplomacia cultural se constituyó sobre la estructura administrativa y en una dialéctica con las filosofías de base desplegadas por el franquismo. Por ejemplo, con respecto al modelo de Estado expansivo hacia Latinoamérica que va eliminando sus reminiscencias hispanistas y en los ochenta centra su expansión en la región desde la cooperación cultural. Es decir, se planteó sobre rupturas pero también sobre distintas continuidades. En cambio, la paradiplomacia cultural, si bien poseía antecedentes dispersos durante la Segunda República, comenzó su desarrollo partiendo desde la inexistencia de organizaciones y recursos. Sin embargo, junto al proceso de descentralización del Estado, avanzó forzando las interpretaciones sobre el marco legal que proveía la CE y constituyéndose como un actor *de facto* durante los años noventa.

Desde entonces se dieron diferentes procesos de convergencia y diferenciación entre las comunidades autónomas, así como desarrollos isomórficos de la CAC con el marco legal y programático y las estructuras institucionales de política cultural exterior estatal. En este sentido, es preciso distinguir distintas etapas que se corresponden con tendencias descentralizadoras y recentralizadoras. Si bien se ha tratado de un proceso cambiante, ha respondido primeramente a un desarrollo general dado por las dos fases que marca el cambio en el enfoque del TC desde 1994. Posteriormente, en este nuevo marco, se ha caracterizado por las tensiones y los distintos pactos entre los gobiernos centrales y los gobiernos autonómicos nacionalistas (tanto de izquierda como de derecha). Por último, el devenir de los distintos órganos de coordinación de la acción cultural exterior los ha evidenciado como apéndices secundarios de la diplomacia cultural y no como verdaderos estructuradores de un sistema, sea centralista o federal.

En cuanto a los procesos de convergencia entre las autonomías, se dan distintas concordancias administrativas, que avanzan con las reformas estatutarias de los años dos mil. Para el caso catalán este proceso significó la adaptación del encuadre reglamentario a instituciones que ya existían pero en un marco legal incierto y la reordenación e impulso de su gobierno exterior. En cambio, en otras comunidades sirvió de base para nuevos proyectos exteriores de diverso alcance. De este modo, la tendencia autonómica emuladora en el ámbito legal y administrativo de la internacionalización fue un elemento que brindó una leve simetrización al mapa de las paradiplomacias culturales. La misma fue favorecida por distintos procesos estructurales como el impulso de los organismos supranacionales o la estructuración de la gobernanza multinivel, así como por el enfoque que la AGE brindó a la participación autonómica en los órganos de coordinación central.

De este modo, mientras la CE brinda exclusividad a la AGE en la diplomacia clásica y en la participación en organismos internacionales, se observa cómo las autonomías tienden a acrecentar su intervención en los organismos de cooperación AGE-CCAA y a ampliar su actuación paralela, posibilitada por la concurrencia competencial en cultura. No obstante, la complementariedad de dichos desarrollos es relativa en tanto que hay una tensión manifiesta entre AGE y CAC. En este sentido, las distintas simetrizaciones que favorece la AGE y que confirma la sentencia del TC del año 2010 sobre el Estatuto catalán, en tanto que no tienen en cuenta el carácter diferencial de las naciones históricas y no suscitan la afirmación de un sistema, involucran recentralización, duplicidad, descoordinación y tensión política.

Con relación a los procesos isomórficos entre la CAC y la AGE, se observa la reproducción del despliegue institucional del Gobierno central por parte de la CAC, con una voluntad de representar a la cultura catalana de forma propia. De este modo la Generalitat cuestionó el monopolio que la AGE había tenido hasta entonces en el terreno de la diplomacia cultural en organismos internacionales. Este proceso siguió diversas etapas, comenzando con una actividad centrada en el Departamento de Cultura, al igual que ocurrió con el ministerio español del mismo ámbito durante los años ochenta. En segundo lugar, se crearon los consorcios de promoción cultural exterior durante la siguiente década. Finalmente evolucionó hacia la creación de instituciones como el Instituto Ramon Llull, que emula en su diseño a los órganos estatales de referencia. En cuanto a las similitudes de tipo programático, relacionadas con los procesos de convergencia internacional, se da un

giro hacia el *branding* durante los años dos mil, tanto mediante el proyecto Marca España como mediante la renovación de la paradiplomacia cultural catalana. Estos procesos atienden asimismo al tipo de tensión política que caracterizó las fases de la relación entre la AGE y la CAC. Por ejemplo, frente a la tendencia centralizadora mostrada por el Partido Popular (2000-2004) en política exterior se produce una posterior respuesta autonómica. Del mismo modo, los momentos de impulso y reorientación política general de la diplomacia cultural por parte de la AGE (1991 o 2004) vinieron acompañados por desarrollos paradiplomáticos que *de facto* constituían una pugna entre las dos administraciones públicas acerca de la competencia de política exterior. Este aspecto se observa también en los programas de acción cultural exterior, España 2009 y Cataluña 2010. Asimismo se advierte que ambos proyectos, en su concepción general, sostienen lecturas cerradas de lo nacional, de autoafirmación identitaria y establecen un diálogo simbólico mínimo con el otro ámbito de actuación.

El crecimiento sostenido en la estructura administrativa y de recursos, en los dos casos hasta el año 2009, llevó a la CAC a liderar ampliamente el proceso en el ámbito autonómico. Esta evolución encontró su límite a finales de los años dos mil, especialmente después del estallido de la crisis económica el 2008, en el que la AGE emprendió un programa de reformas y recentralización en todos los ámbitos gubernamentales. En primer lugar el gobierno central se encontró alertado por la descoordinación del conjunto de la acción cultural exterior y por la puesta en duda de su tradicional monopolio de la acción exterior, optando por la recentralización. En segundo lugar se repensó también la propia estructura central, que había crecido ampliamente desde mediados de la década del noventa. Y finalmente la Generalitat de Catalunya actuó redimensionando su paradiplomacia cultural y reorientándola hacia un perfil decididamente protodiplomático.

En síntesis, actualmente no se observa un sistema federal de política cultural exterior en la relación AGE-CAC, en el que podrían articularse, de diversos modos, los intereses y procedimientos estatales y subestatales. En su lugar se evidencia el desarrollo de proyectos paralelos en cuanto a la administración de recursos y a los procesos de promoción cultural, un esquema con articulaciones legales en tensión y colaboraciones y diálogos institucionales momentáneos y no sistematizados.

Así, la advertida falta de articulación entre la AGE y la CAC en la diplomacia cultural confirma los indicios en este sentido planteados por diversos estudios. Al igual que en otros estados compuestos, dicha coordinación intergubernamental resulta dificultosa, principalmente en aquellos de tipo plurinacional, como Canadá (Bélanger, 1999) o Reino Unido (Baker, 2003). En este sentido, dichos países han establecido distintos modelos de acción cultural exterior desde los ámbitos subestatales –sea bajo el principio de *arm's lenght* o de tipo intervencionista–, a la vez que establecían mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental y sistematización de acciones conjuntas entre las instituciones centrales y subnacionales. Tales mecanismos son necesarios para sostener un –siempre inestable– equilibrio entre delegación y coordinación central de la diplomacia cultural y poder hacer, desde distintos modelos y sistemas de gobierno, de la proyección de las culturas nacionales una política de Estado. En el caso español, la ausencia de una articulación sistemática de esta política se reveló, desde fines de la década pasada, como un inconveniente en términos de eficiencia, de instrumentalización político-partidaria y de representatividad sociocultural.

Bibliografía

- Aja Fernández, Eliseo. *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- Alonso, José Antonio, Liliana Lozano, M^a. Ángela Prialé. *La cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 2004.
- Arenal Moyúa, Celestino. “América Latina en la Política Exterior española”. En: José María Beneyto Pérez, y Juan Carlos Pereira Castañares, *Política exterior española: un balance de futuro*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2011.
- Arias Martínez, M. Antonia. “Comunidades autónomas y relaciones internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional”. *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, nº 21 (1996): 359-387.
- Arndt, Richard T. “¿Cultura o propaganda? Reflexiones sobre medio siglo de diplomacia cultural en Estados Unidos”. *SER, Simposio Diplomacia pública y cultural*. Universidad Iberoamericana, Distrito Federal 30 de octubre de 2008, .

- . *The first resort of kings: American cultural diplomacy in the twentieth century*. Washington: Potomac Books, 2007.
- Aronczyk, Melissa. “Living the Brand”: Nationality, Globality and the Identity Strategies of Nation Branding Consultants”. *International Journal of Communication* 2, nº 41 (2008): 41-65.
- Belanger, Louis. “La diplomatie culturelle des provinces canadiennes”. *Études internationales* 25, nº 3 (1994): 421-452.
- Berridge, G. R. *Diplomacy: Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan, 1995.
- Bo i Gudiol, Sergi. *Models de projecció exterior de la cultura i de la llengua: els estats nòrdics, els Països Baixos, Àustria, les comunitats valona i flamenca de Bèlgica, Baviera i el Quebec*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2007.
- Bonet, Lluís, y Emmanuel Negrier. “Cultural policy in Spain: processes and dialectics”. *Cultural Trends* 19, nº 1 (2010): 41-52.
- Bourdieu, Pierre. *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1992*. Paris: Raisons d'agir / Le Seuil, 2012.
- Brenner, Neil. *New State Spaces Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Cardús, Salvador, Ramon Folch, y Sergi Rovira. *Estatuir Catalunya. Les accions per establir un nou Estat*. 2012.
- Castells, Manuel. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza, 2009.
- Castro Ruano, José Luis de, Alexander Ugalde Zubiri. *Anuario sobre la acción exterior de Euskadi 2007*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 2007.
- Generalitat de Catalunya. *Memòria del Departament de Cultura*. Barcelona: Departament de Cultura, 365-377.
- Colino, César. “La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española”. *Documento de Trabajo 10/2007*. Madrid: OPEX. Fundación Alternativas, 2007.
- Colomer, Josep M. “The Spanish ‘state of autonomies’: Non-institutional federalism”. *West European Politics* 21, nº 4 (1998): 40-52.
- Cortes Generales. “Comparecencia del Director del Instituto Ramón Llull, D. Vicenç Villatoro i Lamolla, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos, para informar sobre el trabajo que desarrolla la institución”. *Diario de Sesiones* 157, Senado, X Legislatura (25 de abril de 2013).
- Criekemans, David. “How subnational entities try to develop their own ‘paradiplomacy’. The case of Flanders (1993-2005)”. *International Conference Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks*

- and Optimising Value, Section International Politics*. Génova: University of Antwerp Belgium, 2006.
- Cummings, Milton C., Jr. *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*. Washington DC: Center for Arts and Culture, 2003.
- Delgado Gómez-Escalonilla, L. *Acción cultural y política exterior. La configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista (1936-1945)*. Madrid: Facultad de Geografía e Historia. Universidad Complutense de Madrid, 1991.
- . “Las relaciones culturales de España en tiempo de crisis: de la II República a la Guerra Mundial. Espacio”. *Tiempo y Forma*, nº 7 (1994): 259-294.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, y Marisa Figueroa. “Los compromisos internacionales de España en materia de cultura”. *Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, nº 4 (2008).
- Donaire Villa, Francisco Javier. “La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008”. En: Tornos Mas, Joaquim, *Análisis de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas. El Estado de las Autonomías en 2008*, 2009.
- Duchacek, Ivo “Perforated Sovereignties in International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments”. En: Michleman, H. J. y P. Soldatos. *Federalism in International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Escudero, María A. *El Instituto de Cultura Hispánica*. Madrid: Mapfre, 1994. Estatuts de l’Institut Ramon Llull. <http://www.llull.cat/catala/quisom/estatuts.cfm> [Consulta: 20 de marzo de 2013].
- Feigenbaum, Harvey B. *Globalization and cultural diplomacy*. Washington: Center for Arts and Culture, 2001.
- Galindo Villoria, Francisco, Pilar Granados Martínez, y Rubén Gutiérrez del Castillo. *Informe sobre la acción cultural de España en el exterior*. Madrid: Observatorio Iberoamericano del Derecho de Autor – Fundación Autor, 2009.
- García Segura, Caterina. “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”. *Revista de Estudios Políticos* nº 91 (1996): 235-264.
- . “L’acció exterior catalana envers l’Europa comunitària”. En: Francesc Morata, ed. *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006*. Barcelona: Patronat Català Pro Europa, 2006, p. 19-30.
- Generalitat de Catalunya. *Memòria 2007*. Barcelona: Secretarà de Asuntos Exteriores, 2007.

- Giddens, Anthony. *The Consequences of Modernity*. California: Cornwall Polity Press, 1999.
- Herrera de la Muela, Ignacio. “La promoción cultural española en el exterior: la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004)”. Memoria para optar al grado de doctor. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2008.
- . “La contribución del Instituto Cervantes a la promoción exterior de la cultura española e hispanoamericana: ¿actor o agente?”. En: *Enciclopedia del español en el mundo*. Barcelona: Instituto Cervantes, 2006.
- Hocking, B. *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York: St-Martin’s Press, 1993.
- Huguet, Josep M. “El Consorcio Catalán de Promoción Exterior de la Cultura”. *Catalònia Cultura* 41, nº 2 (1995).
- Institut Català de les Empreses Culturals. *Memòria de l’Institut Català de les Empreses Culturals 2012*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012.
- . *Memòria de l’Institut Català de les Empreses Culturals 2004*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2004.
- Instituto Cervantes. *Memoria del Instituto Cervantes 2011-2012*. Madrid: Instituto Cervantes, 2010.
- Interarts. “Las relaciones culturales internacionales: el marco institucional en España”. En: *Documentos de trabajo. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Madrid (2005).
- Iñiguez, Diego. “La acción cultural exterior y la eficacia del poder blando”. *Política Exterior*, nº 111 (2006).
- Jáuregui Bereciartu, Gurutz. “La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea”. *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 31 (2005): 137-172.
- Keating, Michael. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*. Barcelona: Ariel, 1996.
- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. *BOE*, 156, 2002.
- López Aguilar, J. F. “Canadá y España: una comparación desde el federalismo contractual”. *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 25 (1999): 7-36.
- Mannheim, J. B. *Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Marzo, Jorge Luis, y Tere Badia. “Las políticas culturales en el Estado español (1985-2005)”. <http://www.soymenos.net/> (2006).
- Marzo, J. L., A. Lozano. “Política cultural del Gobierno español en el exterior (2000-2004)”. *Desacuerdos*, nº 2 (2005).

- Mesado Jardí, Àngel. *Els ens subestatals i la UNESCO. Els casos de Catalunya i el Quebec*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008.
- Mitchell, J. M. (1986). *International Cultural Relations (Key Concepts in International Relations)*. London: Allen and Unwin, 2008.
- Noya, Javier. *Luces y sombras de la acción cultural exterior*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Nye, Joseph. *Bound To Lead: The Changing Nature Of American Power*. New York: Basic Books, 1991.
- . *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- Otero, Jaime, y Elvira Marco. “Colaboración público-privada en la acción cultural exterior”. *Documento de Trabajo 3/2010*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.
- Palanca Morales, Francisco José. “La Dirección General de Relaciones Culturales”. *Revista de Información de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO*. Ministerio de Educación, nº 6 (1976): 33-38.
- Paschalidis, Gregory. “Exporting national culture: histories of Cultural Institutes abroad”. *International Journal of Cultural Policy* 15, nº 3 (2009).
- Peñafiel Saiz, Carmen, Miguel Ángel Casado del Río, Ainhoa Fernández de Arroyabe, y Leire Gómez. “Made in Galeusca: canales internacionales de TV autonómicos, exportadores de identidad”. *Anàlisi: Quaderns de Comunicació i Cultura* 37, nº 23 (2008).
- Preteceille, Edmond. “Paradojas políticas de las reestructuraciones urbanas, globalización de la economía y localización de lo político”. En: Anna Alabart, Salvador Giner, y Soledad García. *Clase, poder y ciudadanía*. Madrid: Siglo XXI, 1994.
- Ramon, Ricard. “Multi-level governance in Spain: building new patterns of sub-national participation in the Council of Ministers of the EU”. *Documento de Trabajo, Research Seminar on Devolution in Spain and United Kingdom*. Bellaterra: IUEE, 2006.
- Raymond, Jean François. *L'Action culturelle extérieure de la France*. Paris: La Documentation Française, 2000.
- Real Instituto Elcano. “Las relaciones culturales internacionales: el marco institucional en España”. En: *Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, nº 48. Madrid, 2005.
- Saddiki, Said. “El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 88 (2009).
- Sassen, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz, 2007.

- Schiller, Nina. "Transnational social fields and imperialism. Bringing a theory of power to Transnational Studies". *Anthropological Theory* 5, nº 5 (2005).
- Sepúlveda, Isidro. "La JAE en la política cultural de España hacia América". *Revista de Indias* LXVII, nº 239 (2007): 59-80.
- Vázquez, Ana. "Aproximación a la política cultural exterior de España, 2012". http://www.gestioncultural.org/ficheros/1_1340007319_AVazquez.pdf.
- Vilanova, Pere. *El Estado y el sistema internacional: una aproximación al estudio de la política exterior*. Barcelona: EUB, 1995.
- Villalonga Vadell, Aina. "Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma de Catalunya y América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 23-24 (1992): 323-328.
- Villarroya, Anna. "Cultural policies and national identity in Catalonia". *International Journal of Cultural Policy* 18, nº 1 (2012): 31-45.
- Wallerstein, Immanuel. *Geopolítica y geocultura*. Barcelona: Kairós, 2007.
- Watson, Adam. *Diplomacy. The dialogue between states*. London: Routledge, 1991.
- Weber, Max. *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.