

# DIPLOMACIA CULTURAL: APROXIMACIÓN AL CONCEPTO, Y APUNTES SOBRE EL MODELO DE DIPLOMACIA CULTURAL EN ESPAÑA

*Essay on the concept of Cultural Diplomacy. Some notes about the model of Cultural Diplomacy in Spain.*

**M<sup>a</sup>. Eugenia Menéndez Reyes**

Carrera Diplomática

saskja@gmail.com

## Resumen

El presente ensayo gira en torno al estado de la cuestión de qué es la diplomacia cultural desde varios puntos de vista, ya planteados por distintos autores: la diplomacia pública, sus actores y objetivos, y la relación entre diplomacia y cultura. Una vez delimitado el concepto, se repasa el modelo español de diplomacia cultural, destacando una serie de apuntes críticos sobre el mismo. En el análisis, hemos partido de ejemplos prácticos de diplomacia cultural, para insertarlos en algunas de las líneas académicas ya planteadas por distintos autores sobre esta cuestión. La principal conclusión es la asunción de la diplomacia cultural como una forma de diplomacia en la que la cultura es un instrumento, siendo esencial, por tanto, la clarificación de los mensajes políticos que quieren transmitirse a través de ésta, que es quizá la principal falla del modelo español.

**Palabras clave:** diplomacia cultural; diplomacia pública; diplomacia cultural española; relaciones culturales; cooperación cultural

## Abstract

The goal of this essay is to draw a concept for Cultural Diplomacy from three points of view: public diplomacy, actors and goals, and the connection between diplomacy and culture. Once we have reached an agreement about the concept, we examine the Spanish model of Cultural Diplomacy. We start from some practical examples to analyze ideas given by different authors about this subject. The main conclusion is a concept of cultural



**Culturas. Revista de  
Gestión Cultural**

Vol. 5, Nº 2, 2018  
pp. 29-48  
EISSN: 2386-7515

Recibido:14/10/2018  
Aceptado:16/11/2018



diplomacy as a type of diplomacy where the cultural instruments are used to achieve the diplomatic goals. That is why it is essential to clarify the political messages to be disseminated, which is, maybe, the main flaw of the Spanish model.

**Keywords:** cultural diplomacy; public diplomacy; Spanish cultural diplomacy; cultural cooperation; cultural relations.

*25 noviembre 2000: España, país invitado en la Feria del Libro de Guadalajara. Posteriormente, han sido invitados, la "cultura catalana" (2004), Andalucía (2006), Castilla y León (2010) y Madrid (2017)<sup>1</sup>.*

*10 de octubre de 2003: el centro PS1, dependiente del MOMA (Museo de Arte Moderno), en la ciudad de Nueva York, inaugura la exposición *The Real Royal Trip*<sup>2</sup>, financiada en gran parte por el (entonces) Ministerio de Asuntos Exteriores y SEACEX.*

*2011: la película de Bollywood "Solo se vive una vez" (Zindagi Na Milegi Dobara) triunfa en la India. La película relata una despedida de soltero de unos jóvenes de clase media que recorren España, y ha sido rodada con aportes de Turespaña.*

*26 de Mayo de 2012: el entonces Presidente de Uruguay, José Mujica, lee el discurso de la Edad Dorada del Quijote, en una lectura maratónica organizada por la Embajada de España en Montevideo, con motivo del Día del Libro<sup>3</sup>.*

*25 de noviembre de 2015: la Red de Centros Culturales de la AECID inicia una campaña de sensibilización contra la violencia de género con la imagen creada al efecto por la ilustradora Paula Bonet.*

---

<sup>1</sup> <https://www.fil.com.mx/invitado/historial.asp>

<sup>2</sup> <http://momaps1.org/exhibitions/view/58>

<sup>3</sup> <http://www.uypress.net/auc.aspx?28644>

El Día del Libro se celebra en Uruguay el 26 de mayo, día de la creación de la Biblioteca Nacional por el padre de la Patria, José Artigas ("Sean los orientales tan ilustrados como valientes...")



Imagen 1 (fuente: <http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Actividades/2015/2015-11-25-veinticinco-N-La-Red-de-Centros-Culturales-contr-la-violencia-genero.aspx>)

*19 de agosto de 2016: el dúo Fuel Fandando se presenta en el Festival Maré de agosto en las Azores, con apoyo de "Sounds from Spain", la plataforma de apoyo a la internacionalización de la industria musical española.*

*Mayo/junio 2018: Gustavo Salmerón y Javier Fesser, entre otros creadores españoles, participan en la 44ª edición del Festival de Cine Independiente de Seattle, con el apoyo del programa PICE Movilidad.*

Los ejemplos expuestos tienen todos en común la actividad cultural y su celebración en locaciones fuera de España. También todos, en mayor o menor medida, contaron con la colaboración de las respectivas Embajadas de España. Todos podrían encajar perfectamente en la calificación de *diplomacia cultural*. Pero la multiplicidad de fuentes de financiación, de organismos encargados de la organización principal, incluso la distinta motivación y objetivos, complica enormemente delimitar el concepto de diplomacia cultural a partir de una casuística. La indefinición conceptual desemboca en varios problemas, entre los que destacan: la delimitación del ejercicio de la competencia en diplomacia cultural, y la delimitación de sus objetivos.

En este trabajo, nos proponemos realizar una aproximación al concepto de diplomacia cultural, para posteriormente aplicarlo al análisis del modelo español de diplomacia cultural. En la primera parte, se utilizará trabajo académico realizado por diversos autores en torno a la diplomacia cultural. En la segunda parte, se realizará una descripción (necesariamente somera, por los límites de espacio del propio artículo) del modelo español de diplomacia cultural y un ejercicio práctico de aplicación de la aproximación conceptual teórica al caso español. Y de esa aplicación, se pretende extraer lo que se considera los dos principales

problemas del modelo: la dispersión institucional y la indefinición de los objetivos. Dentro de la dispersión institucional, defenderemos la consideración del Ministerio de Asuntos Exteriores como órgano competente principal en el ejercicio de la diplomacia pública. Dentro del segundo apartado, sobre muchas de las cuestiones suscitadas, hay escasa literatura académica - escasísima en el caso de los órganos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación- por lo que la investigación realizada también tendrá un componente práctico, influido por la propia experiencia profesional de la autora.

## 1. La diplomacia cultural: aproximación al concepto

La diplomacia cultural es un "término más complejo y polisémico de lo que puede parecer en un principio" (Badillo, p.4): "*one of the most confusing terms in modern diplomatic history*" (Gienow-Hecht, citado por Badillo, p.4). Javier Noya (2007) incluye el término en una "cacofonía" de conceptos, intentando delimitar el término *diplomacia pública: relaciones culturales, poder blando, cooperación cultural, comunicación política internacional, gestión de las percepciones, propaganda internacional, diálogo de culturas, diálogo de civilizaciones, relaciones públicas internacionales, comunicación estratégica...*



Imagen 2 (Elaboración propia)

Vamos a intentar cercar el término desde tres frentes distintos: el primero sería justamente el de la diplomacia pública. El segundo, con una diferenciación de los actores y los objetivos. El tercero, a partir de los conceptos *diplomacia* y *cultura*, dilucidando cuál es elemento fundamental y cuál el instrumental.

### 1.1. Diplomacia pública y diplomacia cultural :

Partiendo del “poder blando” de Joseph Nye, y de la idea de *persuasión civilizada* frente la *propaganda dictatorial*, podemos, siguiendo a Javier Noya (2007), plantear una línea específica dentro de la diplomacia que tiene como objetivo influir sobre el comportamiento de un gobierno extranjero de forma indirecta, ejerciendo influencia sobre las actitudes de sus ciudadanos. Para ello, la diplomacia pública utiliza la información (que no propaganda), la educación (para digerir la información) y la cultura. Y así llegaríamos a la diplomacia cultural, que Noya (2007, p.116) considera es la base actual de la diplomacia pública: “Hasta tal punto que las etiquetas diplomacia pública y diplomacia cultural se manejan como intercambiables”.

El autor, no obstante, hace una diferenciación previa: la cooperación cultural, que define Noya, citando a Mitchell (2007, p.117), como “relaciones de cooperación entre instituciones culturales y educativas para que dos países puedan interactuar intelectual, artística, y socialmente”, mientras que la diplomacia cultural sería “la incorporación de la cultura a los intercambios internacionales y su utilización para apoyar la diplomacia política y económica de un país” (2007, p.117).

Siguiendo este concepto, podemos distinguir las siguientes acciones de diplomacia cultural, desplegadas en los distintos campos artísticos:

LITERATURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la publicación de libros y revistas</li> <li>• Oferta de libros y revistas a centros culturales</li> <li>• Financiación de ferias del libro</li> <li>• Financiación de traducciones</li> <li>• Información a editoriales extranjeras</li> <li>• Organización de giras de recitales o estudios de escritores</li> <li>• Intercambio de escritores</li> <li>• Intercambio entre bibliotecas y centros de documentación</li> </ul>
CINE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiación de películas</li> <li>• Apoyo a participación de películas en festivales internacionales</li> <li>• Organización de festivales de cine</li> </ul>
MÚSICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiación giras por el exterior</li> <li>• Financiación publicación discos</li> <li>• Apoyo a grupos que representan valores/géneros exclusivos</li> </ul>
EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de formación de profesores</li> <li>• Apoyo a realización de congresos para atraer a expertos</li> <li>• Ferias educativas</li> </ul>

Tabla 1 (Noya, 2007: p.117)

Si añadiéramos la celebración de exposiciones y el apoyo a los artistas en eventos internacionales en el área de las artes plásticas, tendríamos englobados al conjunto de los ejemplos relatados al inicio de este trabajo. Pero esta definición, si bien sí que delimita el objetivo, se deja fuera a los actores intraestatales, aspecto fundamental a la hora de analizar la diplomacia cultural española, como veremos más adelante. Resaltemos, no obstante, dos elementos dentro de esta aproximación al concepto:

1º) La consideración de la diplomacia pública como un complemento a la diplomacia tradicional. Algunos autores contraponen la diplomacia pública a la tradicional, lo que Noya rechaza (2007, p.93), por considerar que hasta la diplomacia más tradicional ha tenido siempre en cuenta a la opinión pública. Así, en esa idea de complementariedad, la diplomacia pública haría de "zapador, preparando el terreno, y de colchón", garantizando la continuidad de las relaciones, frente a la diplomacia tradicional.

2º) El horizonte temporal de la diplomacia cultural es aún más dilatado que el de la diplomacia pública, hecho que se agrava con la incertidumbre sobre los resultados. Volveremos a este inconveniente cuando analicemos la utilización de la cultura por la diplomacia.

## 1.2. La diplomacia cultural según objetivos y actores:

Ángel Badillo (2014, p.4) engloba la diplomacia cultural en un concepto más amplio, la *acción cultural exterior*, que desgrana combinando niveles de análisis:

	Niveles	Políticas públicas de acción cultural exterior	Promoción de la internacionalización de la economía y las industrias culturales
<b>Sector público</b>	Administración estatal Administración CCAA	Instituto Cervantes AECID AC/E Institutos culturales delegaciones autonómicas en exterior	ICEX, ICAA, INAEM, DGPICL, AC/E Agencias autonómicas de promoción internacional económica
<b>Sector privado</b>	Empresas privadas	Fundaciones de grandes empresas	Empresas e Industrias culturales

Tabla 2 (Badillo 2014, p.4)

De esta manera, el autor diferencia entre: 1. La acción pública exterior de los Estados en los que la cultura es la herramienta para producir atracción internacional (y esto sería la diplomacia cultural); 2. La acción pública destinada a promocionar e internacionalizar la economía cultural del país; 3. La acción privada, encuadrada dentro de la RSE de las empresas, que promueve acciones que beneficien la imagen de una marca, producto o empresa; y 4. La promoción que el sector privado cultural hace en el exterior para favorecer sus intereses económicos.

De esta manera, Badillo llega a la siguiente definición de diplomacia cultural: "aquella forma de comunicación exterior de los Estados en la cual la cultura desempeña una tarea central, pero instrumental, subordinada a objetivos vinculados a la imagen exterior del país" (Badillo 2014, p.7). Y si atendemos a la tabla 2, veremos que la pluralidad de actores que caracteriza al modelo cultural español queda reflejado en su totalidad, aunque sería el objetivo de política exterior utilizando a la cultura de forma instrumental lo que delimitaría si esos actores están realizando diplomacia cultural propiamente dicha. De esta forma, de los ejemplos con los que iniciábamos este trabajo, la ilustración de Paula Bonet utilizada para mostrar un objetivo prioritario de la Cooperación Española (la igualdad de género), y la exposición *The Real Royal Trip*, que acompañó una serie de actos con los que el entonces Gobierno de España buscaba refrendar su nueva línea de actuación en EEUU<sup>4</sup>, serían los ejemplos más puros de diplomacia cultural. Esa separación permite además delimitar las competencias dentro de la multiplicidad de actores, algo que, veremos, no es algo baladí dentro del modelo español.

No obstante, como el propio autor señala, separar estas funciones no es sencillo, pues "toda política cultural tiene consecuencias sobre la imagen del país, pero al tiempo la diplomacia cultural incide sobre la cultura cuando la difunde y la promociona, aunque sea con fines distintos a este". Así, como bien afirma Badillo (2014, p.9): "Cuando un artista es invitado a participar en una actividad impulsada por la cancillería para mejorar la imagen de un país en la opinión pública de otro, ¿estamos ante una mera política de comunicación exterior? ¿Qué vinculación tiene la elección de uno u otro creador con la política cultural? ¿Qué consecuencias tiene para la promoción del artista, de todo un sector de la creación cultural o de las industrias culturales? Y, en sentido inverso, cuando se promueve la difusión exterior de ciertos creadores o productos culturales, por ejemplo a través de institutos de dinamización de exportación, ¿no es inevitable que produzca también efectos sobre la imagen exterior del país?..."

---

<sup>4</sup> "España acude a los Estados Unidos con argumentos culturales para refrendarse como relevo de las esencias europeas frente a otros países y, de paso, crear un escaparate comercial y turístico que engrase la vocación atlantista del gobierno de Aznar" (Marzo y Lozano 2004, p.37)

### 1.3. Diplomacia y cultura

En las dos aproximaciones previas ha quedado clara la utilización de la cultura para la consecución de un objetivo (la política exterior del Estado). En la expresión "diplomacia cultural", la diplomacia es el actor, y la cultura el instrumento. Y no al revés, como a veces se ha discutido<sup>5</sup>. Esta concepción nos permite diferenciar la diplomacia cultural de la promoción económica e industrial, y de la promoción cultural. Ciertamente que luego todas las acciones podrán estar relacionadas, pero partimos de esa premisa: la cultura puesta al servicio de la diplomacia.

¿Por qué es la cultura la que ha servido de base tradicionalmente para desarrollar esta diplomacia blanda? ¿Por qué no el deporte, la investigación científica o la industria? Ángel Badillo (p.6) afirma que "la cultura ofrece un ámbito a priori considerado como no conflictivo, asociado comúnmente a valores positivos, que dispone de espacios específicos en todos los soportes comunicacionales y genera un gran interés social".

No obstante, la utilización de la cultura como instrumento diplomático, también suscita problemas, pues "puede ser un arma de doble filo" (Noya 2007, p.118). Uno de los principales, ya apuntado, es el relativo su horizonte temporal, que por definición es dilatado, cuando no indefinido: ¿en qué momento podrá saberse si una campaña de promoción editorial de autores patrios está teniendo el impacto esperado en la imagen nacional exterior? Por otro lado, parecería que los principales actores de la cultura en sí misma, los artistas, son claramente unos actores, de por sí, muy reacios a todo lo que pueda ser considerado instrumentación, o al menos esto es lo que se espera de ellos, en cierta medida: Marzo y Lozano (2004, p.43) muestran sorpresa por la participación de todos los artistas en *The Real Royal Trip*, siendo como era una actividad subordinada al giro atlantista del Gobierno del Presidente Aznar, que incluyó un apoyo entusiasta a la intervención armada en Iraq: "¿Eran los artistas invitados conscientes de este tipo de mensajes? ¿o seguía siendo más importante tener una exposición en Nueva York?" Finalmente, las reacciones al mensaje son difíciles de prever: es el llamado "efecto boomerang" al que se refiere Noya, mencionando una anécdota glosada por Joseph Nye: el recuerdo de Milos Forman con respecto a "Doce hombres sin piedad", película cuyo estreno permitió el gobierno comunista en su Chequia natal, considerando que mostraba el lado oscuro de la sociedad norteamericana, y que en cambio encontró la

---

<sup>5</sup> "Se debate si ha de ser la cultura (los contenidos) o la diplomacia (el vehículo) lo que marque la pauta en la planificación de la acción cultural exterior..." (Marco y Otero 2010, p.2)

respuesta contraria en los intelectuales checos, que la vieron como un indicador de libertad (Noya 2007, p.116 y ss).

La aproximación conceptual de este primer apartado de nuestro trabajo, se cerraría con la aprobación de la definición de Badillo, *aquella forma de comunicación exterior de los Estados en la cual la cultura desempeña una tarea central, pero instrumental, subordinada a objetivos vinculados a la imagen exterior del país*. Y esta consideración instrumental de la cultura con respecto a la diplomacia, nos lleva a una primera defensa del órgano diplomático fundamental (el Ministerio de Relaciones Exteriores) como aquel que debe ejercer esta competencia. Esta consideración no está reñida con acciones de promoción cultural o industrial que podrán ejercer otros departamentos más especializados (Cultura, Economía, Comercio). Y lógicamente, todas las funciones estarán al final muy interrelacionadas, cómo ya apuntábamos anteriormente, glosando a Badillo. Algo, por otro lado, inherente a todas las vertientes de la política exterior de un Estado moderno: política, economía, asuntos consulares y sociales, comercio, información... cualquier actividad diplomática, del signo que sea, es susceptible de tener impacto en otras facetas de la acción exterior. Volveremos a esta idea en el tercer apartado de este ensayo.

## 2. El modelo español de diplomacia cultural<sup>6</sup>

Un análisis mínimamente exhaustivo de un modelo de diplomacia conllevaría, lógicamente, aparte de su descripción y evolución, una comparativa, histórica y conceptual, con los modelos de otros países de su entorno. No obstante, y dentro de las limitaciones de espacio del presente trabajo, aquí nos limitaremos a realizar una somera descripción de los antecedentes históricos y de su actual engranaje institucional.

Destaquemos además, que la mayoría de la literatura analizada se centra ante todo en el papel del Instituto Cervantes, que es sin duda la esfera más conocida del sistema, mientras que los organismos dependientes exclusivamente del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación son más ignorados, a pesar de recibir un porcentaje presupuestario mayoritario<sup>7</sup>.

### 2.1. Antecedentes históricos

---

<sup>6</sup> El siguiente apartado se inscribe en el estudio, aún en proceso de elaboración, de la diplomacia cultural española, llevado a cabo por la autora del presente trabajo. Análisis teórico, pero también práctico, alimentado de la experiencia profesional de la autora, como Consejera Cultural de España en el exterior.

<sup>7</sup> Badillo: en el análisis del programa 144A (Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior), puede observarse que el porcentaje asignado al MAEC no ha bajado del 75% hasta 2014 (pp 36-37). Esta tendencia no ha cambiado en los años siguientes, de acuerdo con la asignación presupuestaria de los siguientes 3 años.

Los inicios de la acción cultural española en el exterior no se dan hasta principios del siglo XX, cuando Francia y Alemania ya tenían unos diseños muy avanzados de exportación de su cultura, integrados normalmente "en el seno de los aparatos diplomáticos y dedicados a materias como la enseñanza, el arte o la arqueología, en un proceso de paulatina adopción de nuevas competencias que prosiguió en las primeras décadas del siglo posterior" (Delgado Gómez-Escalonilla, p.9). Con la I Guerra Mundial, la creciente importancia de la opinión pública, especialmente en los países neutrales, demostró la necesidad de nuevos instrumentos como la propaganda cultural, a la que acabarían uniéndose EEUU, Reino Unido y Japón.

Como afirma Vázquez Barrado (p.2), "ni en la forma, ni en el fondo, España no fue un país pionero en la acción cultural exterior. La expansión colonial del S.XIX y el dominio político y económico de los Estados requería reforzar la aceptación de los recién llegados por los oriundos y, en este sentido, se materializó la necesidad de introducir una dimensión cultural en la política exterior. Francia y Alemania fueron la avanzadilla y, probablemente, los casos más notorios, a los que siguieron Reino Unido o Italia..." Podría contra-argumentarse que, en puridad, España protagonizó una de los proyectos de exportación de su modelo cultural más antiguos de Europa, con la conquista y colonización de América (y que desemboca, entre otras cosas, en el hecho de que el idioma español no sea patrimonio exclusivo de España). Pero esto no hace sino resaltar, aún más, lo trágico de su retraso con respecto a otras naciones europeas a la hora de establecer un armazón de propaganda y difusión exterior.

La acción cultural exterior española se inicia con la Oficina de Relaciones Culturales Españolas (ORCE), creada en 1921, promovida por el profesor América Castro desde su cátedra de Historia de la Lengua de la Universidad Central y del Centro de Estudios Históricos, en su campaña para aprovechar el creciente hispanismo internacional. La oficina estaba inscrita dentro de la Sección de Política del Ministerio de Estado, para la "difusión del idioma castellano y la defensa y la expansión de la cultura española en el extranjero" (Delgado Gómez-Escalonilla, p.11). Bajo el modelo de la *Alliance Française*, se empezó a prestar atención a la emigración y los núcleos de población hispanófonos y al acercamiento político y sociocultural con las repúblicas latinoamericanas, con las que ya se había normalizado las relaciones diplomáticas. El servicio diplomático acabó tomando un control total de la Oficina, y en 1926 se da paso a la Junta de Relaciones Culturales (JRC) que estableció una red docente y de agregadurías culturales, además de crear centros españoles de calidad en Europa, como la Academia de Bellas Artes de Roma. El sistema aún tenía una financiación limitada, pero empezaba a tomar forma, sobre todo en su dedicación a América Latina, de forma que "a la

altura de 1936 existía por fin una política cultural exterior por parte del Estado español” (Delgado Gómez-Escalonilla 2014, p.14)

La guerra civil y la posterior victoria franquista llevaron al desmantelamiento del sistema y una reorientación de los objetivos, pues el franquismo renegó de los orígenes de la política cultural exterior que debía de las aguas de la aborrecida Institución Libre de Enseñanza. Ya no se buscaba la apertura exterior, ni se confiaba en los ejemplos de otras naciones (aunque se mantuvo, lógicamente, el vínculo con las otras potencias fascistas). Pero, por otro lado, el deseo de romper el aislamiento internacional, además del esbozo de fantasiosos proyectos neoimperiales en Latinoamérica, llevaron a una asunción de las formulaciones sobre la Hispanidad de Ramiro de Maeztu como inspiración ideológica para las relaciones con el exterior, sobre todo con América Latina. Quizá fue la primera vez en nuestra historia contemporánea en la que se instrumentalizó la cultura para un fin político exterior, supliendo la imposibilidad de métodos diplomáticos más directos, para así conseguir el fin de la condena internacional contra la dictadura; el primer ensayo de propaganda cultural, en definitiva. En ese contexto se enmarca la creación del Instituto de Cultura Hispánica, y la Dirección General de Relaciones Culturales en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en 1945. En un primer momento, la atención fundamental recayó en América Latina, dentro de las desmesuradas expectativas de las élites católicas franquistas; a partir de los años 50, los EEUU y la Europa Occidental se convierten el objetivo prioritario<sup>8</sup>.

La infraestructura institucional y normativa se apuntala en esos años desde los ya mencionados ICH y la DGRC del MAE: el Instituto de España en Londres (1949), el Instituto Español de Lengua y Literatura de Roma (1954), la Biblioteca España de París (1954), el Instituto Hispano-Árabe de Cultura (1954), el Centro Cultural Español de El Cairo (1955) y los de Alejandría, Beirut y Munich (1956). En los años 50, se firmaron acuerdos educativos y culturales con 23 países, incluyendo a Brasil, Cuba, EEUU (que incluyó un acuerdo de intercambio cinematográfico y la incorporación al programa *Fulbright*), países árabes, Bélgica, Italia, Alemania y China. La red de acuerdos se refuerza enormemente con la entrada en la UNESCO en 1952, mientras que en 1957, se produce la incorporación al Convenio Cultural Europeo. En las décadas siguientes, continuaría la creación de Centros e Institutos Culturales, pero, a partir

---

<sup>8</sup> “América Latina tan sólo fue un espacio subsidiario de la política exterior franquista, cuyos polos de referencia básicos se situaron desde los años 50 en Europa Occidental y EEUU. Tanto el interés por preservar el vínculo estratégico con la potencia norteamericana como la clara apuesta por la integración económica en Europa, a partir de los años 60, dejaron patente aquella escala de prioridades. El proyecto comunitario entre países hispánicos siempre fue una baza de segundo orden, una salida de emergencia para amortiguar ante la opinión pública española los desaires que se producían ocasionalmente en los dos ejes principales de las relaciones internacionales del país” (Delgado Gómez-Escalonilla, p.27)

de los años 60, con el fin del ostracismo, la acción cultural pierde la utilidad política originaria para el régimen, que la relega a una posición secundaria de la actividad diplomática, de forma que la pervivencia de las instituciones se debe más a la inercia burocrática que a la confianza en sus resultados, lo que explica los magros recursos y la infraestructura obsoleta (Delgado Gómez-Escalonilla, p.33).

## 2.2. El desarrollo del modelo en democracia

Con la llegada de la democracia, aumentaron los fondos y las iniciativas, "si bien se careció inicialmente de un proyecto sobre los objetivos a alcanzar y los medios a emplear para lograrlo" (Delgado Gómez-Escalonilla 2014, p.33). El primer cambio importante es de tipo semántico con una importancia trascendental con respecto a América Latina: el paso de lo *hispanoamericano* a lo *iberoamericano*. En 1979 se crea el Instituto de Cooperación Iberoamericano, y en 1988, la Agencia Española de Cooperación Internacional, en donde acabó encuadrada la antigua Dirección de Relaciones Culturales, y que por fin planteaba el fortalecimiento de las relaciones estratégicas con América Latina, soltando los fardos retóricos y paternalistas. La (entonces) AECI inició una red de Oficinas Técnicas de Cooperación y de Centros Culturales y de Formación, esquema que luego se replicaría en otras zonas del mundo, pero siempre vinculado a la Ayuda Oficial al Desarrollo de nuestro país. En el resto del mundo, se buscó nuevamente la promoción de la lengua española, sin una verdadera estrategia de promoción de "marca país", lo que dilató la creación del Instituto Cervantes hasta 1991, que asumió la red existente de Centros, Institutos Culturales y Casas de España, dependientes de Educación, Cultura y Trabajo. Como afirma Vázquez Barrado (p.8): "La tarea era muy delicada a la par que ambiciosa: reagrupar los recursos del Estado en el exterior; definir la dimensión política del proyecto para evitar conflicto de intereses con los países hispanohablantes; argumentar a qué lengua y por lo tanto a qué cultura se refería: español o castellano, otras lenguas del Estado, otras culturas; y, finalmente, la definición del cometido de la nueva entidad: instituto o consejo, según los modelos europeos existentes"

El Instituto Cervantes, de acuerdo con su página web, está actualmente presente en 87 centros distribuidos en 44 países mientras que la red dependiente del MAEC consiste en las Consejerías Culturales de las 120 embajadas en el exterior, además de los 19 Centros Culturales en Iberoamérica y África. Con el nuevo siglo, el sistema se refuerza con la creciente participación del ICEX, en tanto que promotor de la industria cultural española, los institutos culturales autonómicos (Ramon Llull en 2002, Etxepare en 2010), y nuevos organismos como la Fundación Carolina (2000) creada para intensificar las relaciones culturales y la

cooperación educativa y científica con los países iberoamericanos y otros de especial afinidad histórica, cultural o geográfica. La Casa de América, fundada en 1990, se convierte en la primera de la llamada *Red de Casas*, formada por la Casa Asia (con sede en Barcelona), la Casa Árabe, la Casa Sefarad-Israel, la Casa África (con sede en las Palmas de Gran Canaria) y la Casa Mediterránea (con sede en Alicante). Las diferentes Sociedades Estatales de la época del Gobierno del Presidente Aznar (SEACEX, SECC, SEEI) han quedado englobadas actualmente en la Acción Cultural Exterior AC/E, dependiente de Cultura.



Imagen 3 (fuente: <http://www.aecid.es/ES/cultura> )

Por tanto, el modelo español actual queda dividido en tres esferas: la red del Instituto Cervantes (regido por un Consejo de Administración con representantes de Exteriores, Educación y Cultura, además de Hacienda), la red de Centros Culturales de la AECID, y las Consejerías Culturales de las Embajadas (que en muchas legaciones asume un Encargado de

Asuntos Culturales, entre otras competencias), estas dos últimas dependientes exclusivamente de Exteriores.

Este sería, a grandes rasgos, el modelo español de diplomacia cultural. Modelo que puede valorarse positivamente, considerando los débiles planteamientos de base y el escaso tiempo democrático en el que se ha desarrollado. Incluso dentro del atraso histórico en su desarrollo, puede encontrarse alguna ventaja: su construcción sobre postulados más contemporáneos que los que inspiraron el modelo francés, el británico o el alemán. Esto es cierto, es de justicia reconocer, en determinados elementos, como puede observarse en el interesante esquema de cooperación cultural de la Red de Centros Culturales de la AECID<sup>9</sup>, completamente alejado de los planteamientos unidireccionales de los modelos coloniales de exportación cultural.

No obstante, la diplomacia cultural española adolece de importantes fallas, dos de las principales son, a nuestro juicio, como ya hemos mencionado, su dispersión institucional y su débil delimitación de objetivos, provocada por una ausencia de política de Estado.

### **3. Apuntes sobre el modelo actual.-**

Volvamos al concepto definido en el primer apartado del presente trabajo, según la cual, la cultura es un instrumento diplomático para realizar acciones positivas de promoción de la imagen exterior. A partir de esa idea, vamos a apuntar los dos problemas fundamentales que persisten dentro de la diplomacia cultural española:

#### **3.1. La dispersión institucional (y la controversia por competencia cultural en el exterior):**

En la Tabla 2 quedó reflejada la enorme panoplia de instituciones que tienen, en mayor o menor medida, competencias en acción cultural exterior. No resulta raro que esta multiplicidad sea vista, normalmente, como uno de los principales problemas del modelo, por ser origen de una enorme descoordinación. Así, podemos citar a Noya (2003, p.5: "empecemos por la dispersión de instituciones. La creación de sociedades estatales tiene ventajas económicas y funcionales, como la colaboración

---

<sup>9</sup> Hemos definido antes la cooperación cultural como "relaciones de cooperación entre instituciones culturales y educativas para que dos países puedan interactuar intelectual, artística, y socialmente". Marco y Otero en *La hablan* de "una imbricación mayor y más consistente entre cooperación cultural y cooperación al desarrollo, que no se ha producido sin algunas objeciones a la confusión entre la ayuda al desarrollo y la promoción cultural..."

con las empresas o la especialización. Ahora bien, tenemos ya casi una decena de instituciones. El *'adhocing'* y el incrementalismo burocrático choca con la tendencia a la concentración en otros países que están a la cabeza de la promoción cultural exterior..." y a Badillo (2014, p.37: "el reparto funcional de las áreas competenciales entre el MAEC y el MECD, entre AC/E, Cervantes y la AECID, parece más la consecuencia de un proceso inacabado de constantes reestructuraciones parciales de los ministerios que el fruto de una planificación estratégica de las políticas públicas de acción cultural exterior")

El germen de la descoordinación se debe, probablemente, a que no termina de haber paz sobre la cuestión de quién debe detentar las competencias de la política cultural exterior, posiblemente la cuestión más polémica en los últimos tiempos dentro de este ámbito. Muy intensa durante el segundo gobierno del Presidente Aznar al crearse la Sociedad Estatal de Cultura Exterior (SEACEX), redoblada durante el primer gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero con la pugna de los ministros Molina y Moratinos, y que concluyó con el Plan de Acción Cultural Exterior entre los ministros Moratinos y González-Sinde en 2009, aunque quizá la conclusión más definitiva llegó con la crisis económica, cuando los presupuestos culturales y de acción exterior se redujeron tan drásticamente, que la lucha casi radicaba en intentar reducir al máximo unas competencias a cubrir con unos medios financieros exiguos. En la actualidad, el Ministro de Cultura y Deporte José Guirao quizá vuelva a reavivar la polémica, aunque las muchas y variadas demandas del sector cultural en el interior de España, no parece que sean propicias para complicarse aún más el panorama, abriendo otros frentes añadidos.

En todo caso, la contestación al actual emplazamiento de la competencia cultural en el exterior en el Ministerio de Asuntos Exteriores obedece a la lógica de la dimensión internacional de cualquier asunto interno, lo que lleva a que todos los departamentos ministeriales tengan sus propias unidades de acción exterior. Cultura no debiera ser una excepción.

Este argumento contiene, no obstante, muchas posibles réplicas: la primera, que es la que más importa a los objetivos del presente estudio, el recordar que estamos manejando una concepción de diplomacia cultural, en la que la diplomacia, es el actor, y la cultura, el instrumento. *Aquella forma de comunicación exterior de los Estados en la cual la cultura desempeña una tarea central, pero instrumental, subordinada a objetivos vinculados a la imagen exterior del país.* No estamos promocionando la cultura en el exterior, estamos haciendo diplomacia utilizando la cultura como instrumento. Nadie discute que Cultura (o Economía) puedan asumir competencias de promoción de artistas o de la industria en el exterior. No debería discutirse entonces que Exteriores pueda seguir usando la cultura para hacer diplomacia pública.

Otra cosa distinta es que muchos diplomáticos sean en muchas ocasiones poco proclives a utilizar un instrumento con horizonte temporal y consecuencias imprecisas (la diplomacia cultural como "arma de doble filo"). O que, forzados a utilizarlo, se inclinen por las opciones más conservadoras, buscando siempre el riesgo mínimo. Pero eso es una cuestión vinculada a la formación específica del personal destinado en el exterior, que no debiera usarse como argumento para validar un cambio en la ubicación de la competencia cultural en el extranjero.

Otra réplica se encuentra en el propio modelo de descentralización cultural de nuestra Constitución. ¿Qué impediría a cualquier Comunidad Autónoma solicitar la competencia a Cultura, una vez que este departamento hubiera asumido la anhelada competencia exterior? Y si de por sí, en nuestro modelo cultural interno, un enorme problema de base reside en el hecho de que la distribución competencial se hizo sin un Ministerio de Cultura en pleno funcionamiento, y sin que por tanto se analizara con detenimiento las consecuencias de ceder las competencias culturales a las CCAA (Zallo 2011, pp 33 y 34), nuestro de por sí frágil almacén de diplomacia cultural sufriría un golpe mortal con una aún mayor dispersión institucional...

### **3.2. La escasa delimitación de objetivos:**

La diplomacia cultural española está bien definida desde el punto de vista geográfico. Como bien afirma Noya (2003, p.5), "la dispersión [institucional] contrasta con la concentración geográfica en América Latina y Europa... el énfasis en América Latina se explica por el pasado y los lazos culturales previos, que hacen que sea el área natural de la política cultural exterior, con hitos históricos como la temprana creación del Consejo de la Hispanidad (luego el Instituto de Cultura Hispánica...). La orientación hacia el espacio cultural europeo vino determinada por la integración de nuestro país en la UE". La importancia dada también a EEUU y al Mediterráneo, coincide con las prioridades de la política exterior, y justamente, las ausencias coinciden con los flancos más descuidados de nuestra acción exterior: África Subsahariana, Asia y Pacífico.

Esta definición geográfica debiera acarrear una trasposición de los objetivos de la política exterior en cada una de las regiones a la acción diplomática cultural. Pero ahí es en donde encontramos el segundo problema de nuestro modelo: la escasa definición de objetivos políticos. Dice Javier Noya (2007,p.95), a propósito de la diplomacia pública: "la diplomacia pública no es sólo comunicación, tiene que basarse en políticas y acciones reales con las que debe ser coherente... tampoco es un adorno para embellecer una política con un mínimo esfuerzo... la diplomacia pública no puede ser nunca una fase final de la política

exterior y la diplomacia. No debe intervenir al final de la cadena diplomática de elaboración de políticas simplemente para informar de hechos consumados, sino que debe de intervenir desde el principio, durante todo el proceso de formulación..." Palabras que bien pueden aplicarse a la diplomacia cultura, cuyo objetivo final debiera ser siempre el de la promoción de nuestro país, luchando contra percepciones y estereotipos negativos, y vinculándolo con distintos valores positivos que favorezcan la internacionalización de nuestras empresas, la llegada de capital, la afluencia de turistas, un mejor posicionamiento de España en el concierto internacional... Hasta ahí, el acuerdo es evidente (y lógico). Pero este cierto consenso intergubernamental no ha llegado a resolver determinadas disfunciones. Siguiendo con el ya mencionado art.25 de la LAESEE, la acción cultural exterior tiene como objetivos la promoción, internacionalización y cooperación cultural, atendiendo a "los objetivos establecidos en la política cultural... los compromisos que se deriven de las estrategias europeas, las metas establecidas en el ámbito iberoamericano y en la UNESCO". Según Marco y Otero (p.2), "son recurrentes las discusiones en torno al lugar de la diplomacia cultural en el conjunto de la política exterior como parte de una estrategia general de diplomacia pública; sobre la imagen que más conviene difundir de España y cómo la acción cultural puede actuar sobre los estereotipos con que nos perciben en el extranjero; acerca de la calidad de la producción cultural española y la capacidad del sector privado para exportarla; sobre el papel que deben tener las administraciones públicas en la proyección cultural exterior; (...) sobre la articulación de los instrumentos institucionales que afectan a esta misión; si es preferible que el centro de gravedad de la acción exterior se apoye en la lengua española o en la producción artística, en el patrimonio o en la creación contemporánea; sobre cuáles han de ser las áreas geográficas prioritarias o si el acento debe ponerse en la cooperación al desarrollo o en la cooperación cultural..." En conclusión, hay acuerdo sobre la necesidad de potenciar el liderazgo cultural de nuestro país, pero seguimos sin definir la forma y el contenido que ha de tener ese liderazgo.

Iniciamos el presente artículo con una serie de casos ilustrativos de la práctica diplomática cultural. Concluyamos con otro para ilustrar esta escasa definición de objetivos en nuestro modelo: el IV Centenario de la muerte de Cervantes, en 2016. La diplomacia cultural española ha acudido de forma recurrente al hidalgo y su escudero y esa parecía ser otra nueva oportunidad. A pesar de la escasez presupuestaria provocada por la crisis económica, y a pesar del (exasperante) retraso en el anuncio del programa oficial, cuando ya las protestas de la intelectualidad formaban clamor, la conmemoración se salvó con dignidad, empezando por su simple y elegante logo.



Imagen 4 (fuente aacid.es)

De hecho, si se observa con cuidado el programa internacional del IV Centenario, uno no puede sino asombrarse de la originalidad de muchas de las propuestas provenientes de nuestras embajadas. Por supuesto, la conmemoración además contó con artículos gubernamentales llenos de hermosas citas cervantinas. La página web oficial (400cervantes.es) mencionaba, como objetivo de la conmemoración, “ampliar nuestro conocimiento sobre la vida, la obra y la época de Cervantes, y avanzar, unos pasos más, en la divulgación y universalización de un legado inagotable...” Una meta eminentemente cultural. Pero, ¿qué se buscaba desde el punto de vista diplomático? No se ha encontrado ningún documento que lo señale, y la Comisión para el IV Centenario no tiene actas públicas que pudieran acreditar un debate en su seno en torno a esta cuestión.

Si lo comparamos con el ejemplo británico y el modo de celebrar los 400 años de su Shakespeare, tanto en el arranque orquestado en medios escritos de todo el mundo, *Shakespeare vive*, y su manera simple (pero sin duda estudiada) de vincularlo a la marca país, se observa una cuidada estrategia de diplomacia cultural al servicio de los objetivos de la imagen nacional. Una acción coordinada con la política exterior del país.



Imagen 5 (fuente British Council)

Que es algo de lo que la celebración española careció desde el primer momento. No hay inconveniente en conocer mejor detalles de la biografía cervantina, o de la influencia de *Las novelas ejemplares* en la

dramaturgia y novelística europea de las centurias siguientes. Pero la idea en el exterior debió haber ido más allá. Porque, en definitiva, aquí no se trata de que los diplomáticos *hagan actividades culturales*, sino de que hagan su trabajo político habitual *utilizando herramientas culturales*. Y en pleno período de deterioro continuado de la imagen exterior de España, provocado por la profunda crisis económica, cuando nuestras Embajadas se esforzaban en transmitir mensajes de confianza en nuestra institucionalidad, nuestras empresas, y en la capacidad de superación de la sociedad española, el ejemplo de vida de Don Miguel probablemente hubiera sido bien recibido como un instrumento más en esa complicada labor diplomática.

Dicen Marco y Otero: "la diplomacia cultural es algo más que el sustitutivo de una política exterior con limitaciones", palabras que bien pueden aplicarse a la acción cultural en el extranjero del franquismo. Décadas después, con un sistema cultural para el exterior razonablemente asentado sobre unas infraestructuras sólidas y un andamiaje normativo, es hora de que la España democrática defina una estrategia de Estado a largo plazo, coordinada y coherente con los objetivos de nuestra política exterior.

Con el presente trabajo hemos tratado de delimitar el concepto de diplomacia cultural como un instrumento más de la política exterior del Estado, concretamente, dentro del área de la llamada diplomacia pública. La cultura queda definida como un instrumento al servicio de la diplomacia para el cumplimiento de objetivos vinculados a la imagen exterior y la marca país. Dentro del somero análisis de la diplomacia cultural española, se han considerado dos problemas fundamentales: la dispersión institucional, en el que hemos defendido el papel de coordinador del Ministerio de Asuntos Exteriores, y la ausencia de políticas de Estado a largo plazo que establezcan una línea coherente entre la diplomacia pública y nuestra política exterior.

## Referencias

- BADILLO, Ángel, 2014: Las políticas públicas de acción cultural exterior de España. *Estrategia Exterior Española 19/2014*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/403edb0044639570ad11bde307648e49/EEE19-badillo-politicas-publicas-accion-cultural-exterior-espana+.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=403edb0044639570ad11bde307648e49>
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo, 2014. Un siglo de diplomacia cultural española: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes. *Estudios internacionales y estratégicos*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/lengua+y+cultura/dt12-2014-delgado-siglo-de-diplomacia-cultural-espanola](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/lengua+y+cultura/dt12-2014-delgado-siglo-de-diplomacia-cultural-espanola)

- MARCO, Elvira; OTERO, Jaime, 2010. La transformación de la diplomacia cultural española. *Política Exterior*, 134, marzo/abril, pp.155-164. ISSN 0213-6856.
- MARZO, Jorge Luis; LOZANO, Amparo, 2004: Política cultural del Gobierno en el exterior (2000-2004). Proyecto de investigación *Desacuerdos. Sobre arte, políticas y esfera pública en el Estado español*. Guipúzcoa; Barcelona: Arteleku, Diputación Foral de Guipúzcoa; Museu d'Art Contemporani de Barcelona; Universidad Internacional de Andalucía-UNIA. Disponible en [http://ayp.unia.es/dmdocuments/des\\_c02.pdf](http://ayp.unia.es/dmdocuments/des_c02.pdf)
- NOYA, Javier, 2003. Luces y sombras de la acción cultural exterior. *Imagen de España-ARI*, 66. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/42965062.pdf>
- NOYA, Javier, 2007. *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Barcelona: Ariel. ISBN: 9788434400047
- VAZQUEZ BARRADO, Ana. Aproximación a la política cultural de España. *Portal Iberoamericano de Gestión Cultural*. Disponible en: [http://www.gestioncultural.org/ficheros/1\\_1340007319\\_AVazquez.pdf](http://www.gestioncultural.org/ficheros/1_1340007319_AVazquez.pdf)
- ZALLO, Ramón, 2011. *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco, Documento de trabajo 10/2011*. Madrid: Fundación Alternativas. ISBN: 978-84-92957-81-1 Disponible en [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/cultura\\_documentos\\_archivos/287213e8fa09f3eea3caffd708b38511.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/cultura_documentos_archivos/287213e8fa09f3eea3caffd708b38511.pdf)