

# **La Cooperación Cultural Española: Más Allá de la Promoción Exterior**

José Antonio Alonso, Liliana Lozano, María Ángela Priale  
PP 01/04

## Resumen

En el presente trabajo se pretenden aportar elementos de información y de debate en torno a la *cooperación cultural*; ámbito en el que se ha producido un limitado esfuerzo teórico para entender el papel que la cultura tiene en los procesos de desarrollo. A su vez, se evalúa la cooperación cultural española, de creciente importancia en los últimos años, en el marco de las acciones de otros donantes.

## Abstract

This paper tries to explain and discuss the role of the *cultural assistance* within the developmental process; issues that has produced a limited theoretical effort to understand the role of culture in development. Furthermore, it will evaluate the Spanish cultural assistance, of growing importance in recent years, within the framework of other donors actions.

---

El presente estudio se ha realizado en el marco del programa de cooperación que el ICEI mantiene con Intermón-Oxfam.

# 1. Introducción

En los últimos años, parece cada vez más nítido el papel crucial que la dimensión cultural tiene en toda estrategia de desarrollo que se pretenda socialmente sustentada. No se trata de un componente accesorio o marginal, un complemento conveniente aunque prescindible, sino de una de las dimensiones obligadas que debe acoger toda intervención de desarrollo, cualquiera que sea el ámbito en el que ésta se despliegue.

La consolidación del concepto del *desarrollo humano* sentó las bases para semejante cambio, que adquirió mayor fundamento a partir del documento doctrinal, elaborado a iniciativa de la UNESCO, en 1995, *Nuestra Diversidad Creadora*. Desde entonces, la dimensión cultural ha ido adquiriendo creciente relevancia en el debate internacional. A ello han contribuido diversos factores. Por una parte, las fuerzas homogeneizadoras de la globalización han reforzado, por contraste, el valor atribuido a los referentes culturales como elementos de identidad y pertenencia de personas y colectivos sociales. La desatención de estos aspectos ha dado origen a fenómenos de exclusión, tensión social e, incluso, violencia. Por ello, la adecuada comprensión de las dimensiones culturales ha pasado a constituirse en un factor clave para todo proyecto social que se pretenda integrador en un mundo diverso. Un aspecto que no sólo afecta a las regiones en desarrollo: el vigor de las corrientes migratorias ha situado en el centro mismo de los países desarrollados la relevancia de estos factores, haciendo de la buena relación entre culturas un requisito para la convivencia.

Esta creciente relevancia de la dimensión cultural no marcha en paralelo, sin embargo, con la profundidad del análisis sobre el tema. Todavía es limitado el esfuerzo teórico realizado para entender, de una manera suficientemente comprensiva y documentada, el papel que la cultura tiene en los procesos de desarrollo. Y, en consecuencia, todavía son muchos los elementos de discrepancia acerca de cómo entender y tratar la diversidad cultural y sus relaciones con otras dimensiones del progreso humano. En ese sentido ha de señalarse como positivo que el PNUD haya dedicado su último *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004*, justamente a este tema, bajo el rótulo *La*

*libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Aun así, es necesario reforzar el análisis sobre estos aspectos, sólo parcialmente entendidos, si se quiere operar en un mundo donde los elementos de identidad se presentan como componentes relevantes del diálogo social.

Esta apelación es especialmente relevante en el caso español, al menos por dos motivos. En primer lugar, porque España se ha convertido en importante receptor de corrientes migratorias procedentes de entornos étnicos y culturales diversos: lo que obliga a un esfuerzo por entender el papel que la cultura tiene como elemento de diálogo, integración y progreso. Y, en segundo lugar, porque España ha dedicado una parte significativa de sus recursos de ayuda internacional al ámbito específico de la cooperación cultural, especialmente en los últimos años; hasta el punto de convertirse en uno de los principales actores internacionales en este ámbito. Lamentablemente, el esfuerzo dedicado al análisis, la reflexión y la sistematización de experiencias no ha ido en paralelo, hasta el momento, con la relevancia que se le quiso otorgar a la acción cultural dentro de la cooperación española. El presente trabajo pretende aportar elementos de información y de debate en ese ámbito, que requiere, sin duda, una mayor capacidad de análisis y de definición estratégica.

## 2. Cultura y Desarrollo

Como señala Amartya Sen (1998), “los especialistas del desarrollo, más preocupados por alimentar a los hambrientos y por eliminar la pobreza, se irritan a menudo ante un interés por la cultura que les parece prematuro en un mundo donde las privaciones materiales son todavía numerosas”. Entendiendo la inquietud que subyace a la postura criticada por Sen, es necesario subrayar que refleja una visión cuestionable de lo cultural, entendiéndolo como algo prescindible o superfluo en el comportamiento humano. Frente a ello, conviene insistir en que lo cultural se conforma como una dimensión constitutiva de todo colectivo humano: todo ser humano, sea consciente o no de ello, está culturalmente condicionado. Y, en paralelo, cabría decir que toda intervención de desarrollo está *culturalmente*

*cargada*, inevitablemente influida por una determinada visión cultural. Lo que se reivindica es que ese elemento se haga explícito para posibilitar su identificación consciente y su comprensión al servicio de un propósito emancipador, de comunicación más genuina entre los pueblos y de ampliación de los derechos y libertades de las personas.

## 2.1. EL CONCEPTO DE CULTURA

Cuando se habla de cultura se está aludiendo a un concepto, no a una realidad tangible que resulte fácilmente identificable. Se alude, en suma, a una construcción intelectual utilizada para describir y explicar un conglomerado de ideas, emociones y creaciones humanas. Como toda abstracción, su significado y alcance es fuente de controversia, sin que exista un acuerdo generalizado sobre su definición. La UNESCO da una idea de la amplia y compleja relación de elementos que conforman el universo cultural. En concreto, define la cultura como "...el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan un grupo social. Ella engloba, además de las artes y letras, los modos de vida y de producción de los bienes económicos y simbólicos, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias, individuales o colectivas...". Se entiende, además, que estos elementos suelen ser compartidos por quienes habitan una misma zona, una misma nación o una región que posee rasgos similares de identidad y que comparte proyectos sociales de futuro.

La concepción propuesta por la UNESCO se distancia del sentido limitativo –o estrecho– de la cultura, que la entiende como el conjunto de elementos "nobles y, en gran medida, accesorios" de una sociedad, producto de la actividad creativa del espíritu humano. En esta acepción limitada, la cultura tiende a asimilarse, en exclusiva, con las producciones en los ámbitos de las humanidades y de las bellas artes, acogiendo los aspectos estéticos de la vida. Frente a esta acepción se reivindica el concepto de la cultura en su sentido más abarcador –o amplio–, que la relaciona con el conjunto de referentes, actitudes, simbologías y valores que comparte una sociedad. Por supuesto, los aspectos creativos relacionados con las artes

forman parte de esta concepción, pero en absoluto la agotan: todo otro conjunto de elementos, vinculados a las raíces y tradiciones, a la simbología expresiva y a las cosmovisiones de los pueblos forman parte de esta acepción más amplia del concepto de cultura. Los límites de semejante enfoque son, sin embargo, difusos, admitiendo interpretaciones diversas de acuerdo a las tradiciones doctrinales que se consideren.

De lo expuesto se derivan tres precisiones de interés. En primer lugar, ya se ha señalado, la *cultura es parte constitutiva de toda sociedad*. No es posible entender plenamente a los seres humanos sin aludir a los referentes culturales que los constituyen. La cultura ahorma las conductas sociales, otorgándole parte de su sentido y justificación. Por ese motivo es necesario aludir a esa dimensión cultural si se quiere entender –u operar sobre– los comportamientos sociales. Una conclusión que tendrá implicaciones para la cooperación al desarrollo, si se quiere que potencie las capacidades y opciones de las personas y combata los fenómenos de exclusión, cualquiera que sea el ámbito en el que se produzcan.

Ahora bien, y es la segunda precisión que se quiere realizar, sería un error entender la cultura como una realidad inmutable y permanente en el tiempo, como una suerte de herencia que una sociedad recibe de una vez por todas. Muy al contrario, como producto social, la *cultura cambia con las mutaciones que la propia sociedad experimenta* a lo largo del tiempo. En este sentido, la defensa de la propia cultura no necesariamente comporta una irreflexiva defensa de la tradición, sino una reclamación de reconocimiento que se reelabora desde el presente con todos los elementos de mestizaje, hibridación y asincronía que tal proceso comporta. Una realidad, pues, viscosa que se adapta y cambia en el tiempo, arrastrando elementos del pasado, pero reconfigurándose a cada paso de acuerdo con el entorno.

Por último, aunque la cultura condiciona los comportamientos individuales, ninguna persona debiera considerarse prisionera de su propia cultura. Existen márgenes para que *cada persona elija los referentes culturales* con los que se siente identificada. Esta concepción se aleja de la interpretación que al efecto ofrecen las tradiciones comunitaristas, que insisten en entender la cultura no sólo

como un atributo de la sociedad, sino como el componente a través del que definen su propia identidad. Lo señala Sandel (1998) cuando aduce que el reconocimiento cultural no deriva “de una elección, sino de una reflexión, de sujeto que se reconoce (o interroga) a objeto de (auto) comprensión”. Frente a ello, la realidad evidencia que tal determinismo no tiene por qué existir, que las personas eligen sus referentes culturales con cierto grado de libertad y que, incluso, comparten componentes culturales diversos de manera simultánea.

De hecho, lo más habitual no es que las personas presenten identidades singulares y comprensivas, sino múltiples y complementarias. Una misma persona puede sentirse vasco, español y europeo, simultáneamente puede identificarse con la comunidad gay y sentirse ecologista, y puede, en fin, ser vegetariano, compartir el interés por las religiones orientales y manifestar su gusto por la música rap. A través de todo este conjunto de elementos, las personas eligen los referentes culturales múltiples con los que quieren identificarse. Una de las claves de la acción cultural será, por tanto, la de posibilitar que los individuos elijan lo más libremente posible sus opciones culturales.

## **2.2. CULTURA Y CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO**

La teoría del desarrollo se constituyó inicialmente con un marcado sesgo economicista. Aunque admitía que el desarrollo comportaba mutaciones en otros órdenes de la vida, entendía que era en el ámbito económico donde centralmente se dirimía el proceso de cambio. La clave estaba en cómo conseguir que las economías en desarrollo pusiesen en marcha un proceso de acumulación –de ahorro e inversión– de suficiente entidad como para vencer la parálisis a que conducía la llamada “trampa de la pobreza”. Las demás transformaciones sociales se producirían como consecuencia del cambio en las condiciones materiales, inducidas por el proceso de crecimiento económico. Así pues, las otras dimensiones sociales, incluida la dimensión cultural, podían quedar relegadas.

Entender el desarrollo de este modo tuvo implicaciones desde el punto de vista que

aquí se considera. Por una parte, la desconsideración de las dimensiones culturales redujo las capacidades transformadoras de muchas intervenciones de desarrollo. Al ignorar sus elementos de identidad, los colectivos afectados se sintieron, con frecuencia, excluidos de los procesos de cambio de los que debieran ser protagonistas y beneficiarios. Pero, más allá de este factor, la propia concepción de desarrollo previamente enunciada, bajo su pretendida desconsideración de lo cultural, convertía en referencia normativa el modelo cultural del que ella misma era producto. Aparecía, así, la cultura de los países desarrollados como modelo normativo hacia el que debían dirigirse los países en desarrollo. En esta imagen se asienta buena parte de los enfoques modernizadores que dominan la teoría del desarrollo hasta bien entrada la década de los setenta, acogiendo aportaciones procedentes del amplio arco ideológico que va desde el marxismo a las posiciones liberales.

El surgimiento del enfoque del desarrollo humano, a comienzos de los noventa, abrió la posibilidad a un cambio profundo en esta concepción del desarrollo. Con antecedentes que no es el caso considerar aquí, el nuevo enfoque identifica el desarrollo con el proceso de ampliación de las capacidades y opciones de las personas, para que éstas puedan hacer aquello que realmente valoran. A través del desarrollo, las personas amplían el espacio de sus libertades y derechos efectivos, al convertir en realizables escenarios de vida futura que antes les estaban negados. De este modo, se traslada la atención desde el ámbito material de las capacidades productivas hacia el propio de las capacidades y opciones de las personas: si las primeras constituyen recursos instrumentales que pueden ser necesarios, las segundas son el objetivo, la sustancia misma del proceso de desarrollo.

Esta concepción abrió un nuevo espacio para considerar la cultura como una dimensión obligada del proceso de desarrollo. Porque es difícil que se produzca un proceso de ampliación de las capacidades y opciones de las personas si a éstas se les niegan sus referentes y raíces, si se cuestiona o denigra su cosmovisión o si se les margina por sus creencias, lengua o tradiciones. Como señala el PNUD (2004): “La libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano puesto que, para vivir una vida

plena, es importante poder elegir la identidad propia –lo que uno es- sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas. Es necesario que la gente cuente con la libertad para practicar su religión en forma abierta, para hablar su lengua, para honrar su legado étnico o religioso sin temor al ridículo, al castigo o a la restricción de oportunidades. Es necesario que la gente cuente con la libertad de participar en la sociedad sin tener que desprenderse de los vínculos culturales que ha escogido. Se trata de una idea simple pero profundamente desconcertante”. En suma, se abre la oportunidad de considerar la cultura como una oportunidad y un recurso: una oportunidad para hacer a los pueblos más libres y un recurso para convertirlos en espiritual y materialmente más ricos.

En el anterior planteamiento ya se insinúa una doble función –sustantiva e instrumental- de la cultura en el proceso de desarrollo. Porque, por una parte, la libertad cultural se constituye en un *componente sustancial* del desarrollo: no cabe hablar de ampliación de las capacidades o de las opciones de las personas si se violentan, discriminan o relegan los referentes culturales sobre los que conforman su identidad. Si el desarrollo se entiende como ampliación de la libertad de las personas, al modo en que lo planteó Amartya Sen (1999), ha de reconocerse que también la libertad cultural debe formar parte del espectro de realizaciones que definen el desarrollo. Pero, al tiempo, la libertad cultural tiene un importante *valor instrumental* para el desarrollo. Al menos en un doble sentido: en primer lugar, porque el reconocimiento de los elementos de identidad hace que las personas se identifiquen, de una forma más plena y creativa, con el proyecto de transformación que todo proceso de desarrollo comporta; y, en segundo lugar, porque el propio patrimonio cultural se convierte en un activo para el desarrollo y para la comunicación con otros pueblos. No cabe olvidar que en torno a la cultura se ha conformado una importante industria, generadora de renta y empleo, de elevado dinamismo sobre la que cabe asentar una estrategia de desarrollo.

### 2.3. EL VALOR DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

Los anteriores planteamientos son acordes con la realidad de un mundo que es, en esencia, marcadamente multicultural. Baste para ello con considerar que cerca de 300 millones de personas pertenecen a grupos indígenas del mundo, repartidos en más de 70 países, hablando un conjunto de más de 4.000 lenguas. En algunos casos, esas minorías componen una parte sustancial de la población: así, por ejemplo, los 50 millones de indígenas que viven en América Latina suponen en torno al 11% de la población de la región, pero en países como Guatemala o Bolivia, esa población es claramente dominante.

Ahora bien, la diversidad no sólo se presenta en los países en desarrollo con presencia de comunidades indígenas: es un rasgo que cabría generalizar al panorama internacional, más allá de continentes o niveles de desarrollo. La mayoría de los países son culturalmente diversos, sea porque en su constitución originaria participan grupos culturales heterogéneos, sea porque las corrientes migratorias han contribuido a ese proceso. De hecho, cerca de 110 países tienen minorías culturales que suponen más del 25% de su población; y en otros 42 países, esa cuota se sitúa entre el 10% y el 25% de la población.

Esa diversidad cultural es, con demasiada frecuencia, fuente de discriminación, de exclusión y aun de violencia. Se conocen con suficiente precisión los perfiles de la pobreza a escala internacional: cerca de 1.200 millones de personas viven sumidos en la pobreza absoluta con menos de 1 dólar diario, 828 millones de personas padecen hambre, 114 millones de niños y niñas no tienen acceso a la escuela, 11 millones de niños y niñas mueren por enfermedades que serían fácilmente tratables y en torno a 1.800 millones de personas viven en regímenes que niegan la democracia. Pues bien, a este panorama de las carencias humanas es posible añadir hoy las que se refieren a la discriminación o exclusión por razones culturales. De acuerdo con la base de datos *Minorías en Riesgo*, elaborada por el Centro Internacional de Desarrollo y Gestión de Conflictos de la Universidad de Maryland, cerca de 900 millones de personas –una de cada siete a escala internacional- son víctimas de discrimi-

minación como consecuencia de aspectos relacionados con su identidad.

En principio, la estimación considera dos tipos posibles de exclusión: i) la que se refiere al *modo de vida*, directamente relacionada con el tratamiento dado a las manifestaciones culturales (como la lengua, la religión, las tradiciones, etc); ii) la exclusión de *participar*, ya sea como consecuencia de la discriminación que se produce en el orden político y en el de las políticas públicas, ya sea en el ámbito económico y de las oportunidades de ingresos o acceso a la propiedad de activos y al empleo. Pues bien, cerca de 518 millones de personas padecen la exclusión por el modo de vida, en torno a 750 millones sufren exclusión económica y 832 millones la exclusión política. Aunque con excepciones, existe una notable correlación entre los tipos de exclusión antes mencionados, de tal modo que cerca de 900 millones de personas padecen alguna de ellas. Es claro que no es posible avanzar en el desarrollo humano si no se superan esas formas de exclusión y de discriminación, lo que comporta avanzar en la libertad cultural, como base para el respeto de la diversidad y del diálogo entre culturas.

Más allá de las manifestaciones de exclusión, permanecen problemas relacionados con la limitada capacidad que ciertas manifestaciones culturales tienen para sostenerse y hacerse visibles, siendo arrinconadas por las tendencias homogeneizadoras que promueve el proceso de globalización. Se carece, en ocasiones, de los recursos económicos, institucionales y políticos necesarios para preservar el patrimonio y alentar las manifestaciones creativas de determinadas culturas, especialmente de los pueblos y las comunidades más pobres. De este modo, se termina perdiendo un patrimonio cultural, en ocasiones de notable valor, cuya preservación no sólo enriquecería a la humanidad en su conjunto, sino también a sus propios propietarios, a los que podría otorgar una potencial fuente de renta. De ahí la importancia de que la cooperación internacional se implique en este ámbito.

A pesar de su gravedad, lo cierto es que estos aspectos han permanecido relativamente relegados de las preocupaciones internacionales. De hecho, hasta esta década no se dispone de una base de datos confiable acerca de las personas que padecen discrimi-

nación por razón de su identidad cultural. También en el ámbito de los derechos se percibe esta relegación, pues no es hasta 2002 cuando se produce una resolución de la Comisión de Derechos Humanos relativa a la “Promoción del disfrute de los derechos culturales de todos y el respeto de las distintas identidades culturales”.

Pese a esa relegación, hubo iniciativas previas que animaron la reflexión en este ámbito. Entre ellas cabe destacar la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, celebrada en México, en 1982, en la que se declara que la cultura es “un elemento fundamental de la vida de todas las personas y de todas las comunidades”, de tal modo que el desarrollo “posee una dimensión cultural especial”. Fue entonces cuando se declaró la década de 1988 a 1997 como el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural por parte de Naciones Unidas. Al comienzo de ese período, en 1988, se celebró la Conferencia Intergubernamental de Estocolmo sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, dando aliento a ese interés por elevar el nivel de reflexión sobre las dimensiones culturales. Y de fecha similar (1989) es el Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, promovido por la Organización Internacional del Trabajo, aun cuando es todavía muy limitado el número de países que lo han ratificado (apenas 17).

A medida que se avanza en la reflexión, se producen modificaciones en la forma de afrontar el tema. En un principio, las primeras iniciativas estuvieron concernidas por los problemas relacionados con la promoción de la creación artística autóctona o con la defensa del patrimonio histórico y cultural. Con ser esos aspectos relevantes, no agotan los ámbitos propios de promoción cultural. A este respecto, constituyó un paso adelante notable la propuesta doctrinal elaborada por la Comisión Mundial de Desarrollo y Cultura, en su informe de 1995, sobre *Nuestra Diversidad Creativa*, que reivindica la libertad cultural, como base para el respeto y protección de la diversidad cultural. Y en esa misma dirección, en la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural (2001), se señala que: “la diversidad cultural es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido constituye el patrimonio común de la humanidad y debe

ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras”.

No obstante, la defensa de la libertad cultural no sólo comporta acciones en el campo específico de la cultura, sino también una atención generalizada hacia las consecuencias que, en el ámbito cultural, tienen las intervenciones de desarrollo, cualquiera que sea el sector en el que éstas se desplieguen. Es decir, es necesario convertir la dimensión cultural en un *planteamiento crecientemente transversal del desarrollo*. Por ello es relevante la declaración de la Segunda Sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, de mayo de 2003, que expresó la necesidad de “instituir un marco legal que establezca la obligatoriedad de los estudios de evaluación del impacto cultural, ambiental y social”.

#### **2.4. CULTURA Y DESARROLLO: ASPECTOS POLÉMICOS**

En el epígrafe anterior se señaló la relevancia de la cultura como dimensión obligada del proceso de desarrollo. No obstante, los planteamientos que se hacen al respecto no siempre son coincidentes, ni carentes de perfiles polémicos. Aquí se van a discutir dos enfoques opuestos, de los que se quiere tomar distancia. El primero de ellos se asienta sobre la convicción de la limitada funcionalidad que ciertas culturas tienen para el progreso económico y democrático de los pueblos: el objetivo debiera ser, se dice, avanzar hacia una cierta homogeneización en torno a aquella matriz cultural que se ha revelado funcional para el desarrollo. La segunda de las posiciones se sitúa en el extremo opuesto, reivindicando la diversidad cultural sobre la base de entender las culturas como realidades totalizadoras e invariantes: el objetivo sería, en este caso, la reacción frente a todo hibridación y mestizaje, reivindicando el recurso irrestricto a la tradición. En el primer caso se trata de argumentar a favor del determinismo cultural, en el segundo del relativismo extremo: no parece, sin embargo, que ninguno de estos enfoques se asiente sobre argumentos convincentes.

La primera de las posiciones se presenta, a su vez, bajo diversas interpretaciones. En primer lugar, están quienes consideran que ciertas culturas se manifiestan como poco

compatibles con la lógica de mercado, sobre la que se asienta el crecimiento económico. Se sugiere, por tanto, que el desarrollo sólo es viable en un determinado entorno cultural (generalmente, occidental) y no en otros. Más allá del marcado tono etnocéntrico del planteamiento, existe en sus argumentos una perversa asincronía, que deriva de comparar los modos de vida de un país ya desarrollado con los propios de una comunidad en desarrollo. Al proceder de este modo se olvida que la propia sociedad desarrollada podría haber sido juzgada como incompatible con el desarrollo si se analizase unos cuantos lustros atrás. Dicho de otro modo, la cultura que hoy se juzga como propiciadora del desarrollo es ella misma un producto del desarrollo. Lo que quiere decir que lo mismo podría suceder con otras culturas si se les permitiese (y facilitase) recorrer su propia senda de transformación y progreso.

Por lo demás, el escrutinio histórico no avala semejante etnocentrismo. Fue el economista y sociólogo alemán Max Weber quien planteó una primera versión de esta doctrina al asociar el desarrollo del capitalismo con el predominio de la cultura protestante y su culto a la laboriosidad y al ahorro. Semejante tesis quedó devaluada cuando, ya en los años recientes, se vuelve a recurrir a la cultura, pero en este caso a la cultura oriental, para explicar el desarrollo de los países de la cuenca del Pacífico. Y si se establece la relación de experiencias consumadas de desarrollo, se observa que la relación de matrices culturales de los países exitosos (latina, mediterránea, nórdica, centroeuropea, anglosajona u oriental) es notablemente amplia; como amplio es el repertorio de religiones dominantes en ellos (católicos, protestantes, musulmanes, sintoístas, confucianos o taoístas). Nada indica, pues, que haya algo parecido a una “cultura requerida” para el éxito del desarrollo.

Una segunda vertiente de la posición criticada es la de quienes consideran que ciertas culturas si no incompatibles con el progreso económico, sí lo son, sin embargo, con la democracia. En este caso la mirada se suele dirigir a la tradición islamista y hacia ciertas culturas tradicionales de matriz fuertemente estamental o jerárquica. Sería un absurdo negar que en el mundo existen manifestaciones culturales poco compatibles con la democracia, pero, de nuevo, conviene recor-



dar que la propia Europa construyó la democracia a partir de sociedades fuertemente estamentales, a través de un proceso de transformación socialmente costoso, prolongado en el tiempo, con retrocesos muy recientes como los que supone el nazismo. Nada permite suponer que otras culturas, hoy asentadas sobre prácticas poco compatibles con la democracia, no puedan experimentar similar proceso. Como señala el PNUD “Occidente no detenta el monopolio de la democracia o la tolerancia y no existe una línea divisoria única entre un Occidente tolerante y democrático y un Oriente despotico”.

Una variante de las posiciones que se acaban de discutir es la de quienes consideran que la diversidad cultural atenta contra las condiciones de estabilidad y gobernabilidad de los países. Algunos estudios insisten en esta hipótesis al poner en evidencia el papel que la heterogeneidad étnica tiene como variable explicativa de los conflictos, especialmente en África Subsahariana (Collier y Hoeffler, 2001). No obstante, parece que los factores de identidad no constituyen tanto una variable promotora de la violencia cuanto un elemento al que se recurre para sostener y legitimar el conflicto, una vez que éste se despliega por otros motivos. Es más, no faltan investigadores que señalan que la diversidad étnica y religiosa, cuando se gestiona adecuadamente, puede constituirse en un factor promotor del diálogo social y de la búsqueda de equilibrios políticos (Elbadawi y Sambanis, 2000).

No parece fundamentada, por tanto, la posición de quienes alegan la existencia de un obligado conflicto entre la diversidad cultural y el progreso económico y político de los pueblos. Y si no hay fundamento para el determinismo cultural, tampoco lo hay para la posición de quienes, desde el otro extremo, defienden la intangibilidad de las culturas, como si se tratase de realidades invariantes que deben ser integralmente preservadas y globalmente aceptadas. Reivindicar la libertad cultural no es sinónimo del recurso irrestricto a la tradición, de la defensa sin cuestionamiento de la conservación de las culturas o de la promoción de la autenticidad sin mácula ni hibridación posible. Como ya se ha señalado páginas atrás, las culturas cambian a lo largo del tiempo; y rara vez se presentan como una realidad homogénea e integral. Por ello, la libertad

cultural debe entenderse como la posibilidad de que las personas adopten los elementos de identidad con los que se reconocen, sin discriminación o exclusión posible. Para que esa libertad sea efectiva es necesario brindar el apoyo a ciertas manifestaciones culturales, pero no para preservarlas intactas como reservas culturales, sino para promover su diálogo creativo, en condiciones de mayor igualdad, con otras realidades culturales.

Semejante planteamiento obliga a una importante precisión ya anticipada: la defensa de la libertad cultural no tiene por qué suponer la aceptación en bloque de una determinada cultura, incluidas aquellas manifestaciones que puedan ser lesivas para los derechos de las personas. Aceptar el valor de una cultura no comporta asumir todas sus manifestaciones; al igual que denunciar ciertas prácticas que se consideran lesivas para las personas, por más enraizadas que estén, no comporta el cuestionamiento global de la cultura afectada. Nada obliga a aceptar prácticas que nieguen la igualdad de oportunidad de las personas o violen los derechos humanos. El diálogo entre culturas debe asentarse, por tanto, sobre el sustrato común que supone el reconocimiento y defensa de los derechos humanos.

En suma, ni el determinismo cultural, ni el relativismo extremo parecen orientaciones adecuadas; como tampoco lo son el conservatismo purista, ni la reclusión de lo cultural al ámbito de lo accesorio. El propósito debiera ser entender el papel clave que la cultura desempeña en la conducta de los colectivos sociales, alentando la libertad para que las personas puedan elegir los elementos de identidad con los que se sienten identificados a través de un diálogo más fecundo entre culturas, que se asiente sobre el respeto mutuo y el reconocimiento de los derechos de las personas.

## **2.5. COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y CULTURA**

La cooperación cultural nace formalmente, en 1966, cuando la UNESCO proclamó la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional. En ese momento se definieron como objetivos de este ámbito de acción: (i) difundir el conocimiento; (ii) desarrollar las relaciones pacifi-

cas y la amistad entre los pueblos; (iii) aplicar los principios de las Naciones Unidas, (iv) hacer que todos los hombres tengan acceso al saber, disfruten de las artes y de las letras de todos los pueblos, se beneficien de los progresos logrados por la ciencia en todas las regiones del mundo y de los frutos que de ellos derivan, y puedan contribuir, por su parte, al enriquecimiento de la vida cultural; y (v) mejorar en todas las regiones del mundo las condiciones de la vida espiritual del hombre y las de su existencia material.

Desde su aparición en escena este ámbito de la cooperación internacional ha ido cobrando importancia creciente en las políticas culturales de los países. La mayor parte de los países de cierto nivel de desarrollo han puesto en marcha políticas de promoción cultural en el exterior y, en menor medida, de cooperación cultural. Pero, ¿cómo distinguir aquella parte de la acción cultural en el exterior que puede ser concebida como cooperación al desarrollo? La clasificación que al efecto ofrece el CAD de la OCDE, como se verá más adelante, es notablemente restrictiva y poco apropiada para identificar las posibles líneas de acción en este campo. Pero, más allá de este factor, la línea divisoria entre promoción en el exterior y cooperación computable como ayuda al desarrollo en materia de cultura es vaga y sutil.

En principio, debiera considerarse como cooperación al desarrollo toda aquella intervención que en el ámbito cultural propicie una ampliación de oportunidades de las poblaciones receptoras, de sus capacidades, activos y recursos, de su dignidad y sentido de la autoestima, aquellas que propicien, en suma, su participación más protagonista, consciente y autónoma en el diálogo social y en los procesos de decisión en todo aquello que les concierne. En este amplio ámbito se pueden acoger acciones relacionadas con las tareas de formación no reglada, con el apoyo a la expresiones creativas de los pueblos, con el respaldo al desarrollo de la infraestructura física e institucional para sostener y difundir su propia cultura, con los esfuerzos por comunicar las comunidades creativas de donante y receptor, con el respaldo a actividades, oficios o tradiciones que se consideren referentes de identidad colectiva o con el apoyo a la generación de actividades económicamente rentables a partir del uso del propio patrimonio cultural, entre otras.

Ahora bien, más allá de la delimitación, siquiera sea tentativa, del campo propio de la cooperación al desarrollo en materia de cultura, hay otros aspectos que afectan a la forma de hacer cooperación cultural que conviene discutir. A este respecto, tres son las precisiones críticas que se quieren formular. La primera de ellas alude a la tentación, frecuente entre los donantes, de convertir la acción cultural en la mera difusión de la propia cultura, sin apenas consideración a las necesidades del receptor. De nuevo hay que insistir, en este caso, en que la cooperación al desarrollo debe estar diseñada de acuerdo con las necesidades del receptor y encaminada a fortalecer sus capacidades y autonomía. Es legítimo desplegar dentro de la política de cooperación al desarrollo una actividad de apoyo a la comunicación entre comunidades creativas, al intercambio de experiencias o a la realización de proyectos conjuntos, pero el país receptor debe ser siempre partícipe y protagonista de las acciones. Es necesario, pues, abandonar un cierto espíritu impositivo en la acción cultural, guiado y dirigido desde la oferta: no sólo porque es indebido, sino también porque es poco eficaz, por la falta de implacación de los supuestos beneficiarios. Y, al contrario, deben realizarse esfuerzos para atenuar la asimetría donante-receptor, tratando de generar un vínculo entre pares, una relación basada en el diálogo entre culturas, en el intercambio de conocimientos, recursos, valores, e ideas con otros pueblos.

La segunda precisión tiene que ver con el hecho de que si bien no se desconoce la acepción amplia del concepto de cultura, buena parte de la acción de los donantes se despliega en el ámbito al que remite la acepción más estrecha de lo cultural, básicamente relacionado con el patrimonio inmobiliario y las producciones artísticas. Por supuesto, se trata de ámbitos relevantes, pero al proceder de este modo se está desconsiderando todo un amplio espacio para la cooperación, vinculado a las expresiones populares de identidad, al patrimonio de tradiciones y oficios o a las infraestructuras físicas e institucionales de gestión cultural en el país de destino.

Por último, la tercera precisión tiene que ver con el doble carácter que la cultura tiene como ámbito específico de trabajo y como dimensión que debe considerarse en toda intervención, cualquiera que sea el campo en

el que se produzca. Para situar la cultura como parte de la estrategia de desarrollo, debe tenerse en cuenta el impacto que toda intervención de desarrollo tiene en el ámbito cultural, considerando los modos de recepción, los valores dominantes o los comportamientos culturales de los destinatarios. Al fin, como señala la UNESCO en *Nuestra Diversidad Creativa*, “Cuando la cultura se considera como base del desarrollo, la noción misma de “política cultural” debe cambiarse. Toda política de desarrollo debe ser profundamente sensible e inspirarse en la cultura”. En suma, más allá de trabajar en el sector específico de la cultura, esta dimensión debe entenderse como un aspecto transversal a incorporar en toda intervención de desarrollo.

### 3. Los donantes y la cooperación cultural

#### 3.1. LA COOPERACIÓN CULTURAL EN TÉRMINOS DEL CAD

De acuerdo con la clasificación de sectores de la cooperación establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), existen dos grandes agregados de la taxonomía CRS (Credit Reporting System) en donde se pueden contabilizar las actividades en el ámbito de la cooperación cultural. Se trata de los dos siguientes registros:

- *Cultura y Ocio (Código 16350)*: Comprende todas las actividades referidas al arte y al entretenimiento, incluyendo bibliotecas y museos.
- *Protección del patrimonio histórico, artístico y arqueológico (Código 41040)*: Se refiere a la protección de paisajes culturales excepcionales, incluidos lugares, inmuebles, objetos de valor histórico, arqueológico, estético, científico o educativo.

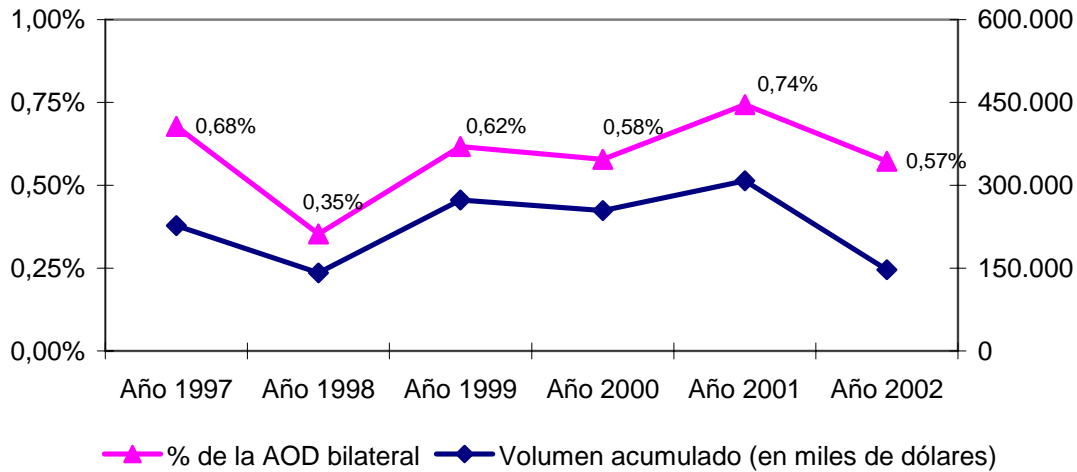
No obstante, puede darse el caso de que algunas actividades contabilizadas en alguno de estos dos sectores CAD/CRS, por el modo

de hacerlas o financiarlas, no sean posteriormente reportadas por los países donantes como parte de su ayuda al desarrollo; y, a la inversa, puede darse el caso de que actividades propias de la cooperación cultural (como, por ejemplo, la actividad de fortalecimiento institucional, de formación de personal especializado en el ámbito de la cultura o de creación de infraestructuras especializadas) no caigan dentro de estos dos registros. De hecho, dentro del sector de Formación Profesional (Código 11330), es posible encontrar actividades referidas a formación profesional en el ámbito de la cultura básica o a la formación no reglada, ambas susceptibles de ser integradas en el ámbito de la cultura. No obstante, por el modo en que informan los países, es imposible discriminar, dentro de este sector, aquellas actividades propias de la cooperación cultural, por lo que no es posible recurrir a esta información para las comparaciones internacionales. Como en tantos otros ámbitos, la clasificación del CAD se revela como insuficiente y notablemente insatisfactoria para dar cuenta con precisión del comportamiento de los donantes. Pese a estas deficiencias, a efectos prácticos y para facilitar la comparación internacional, se considerarán estos dos registros como expresivos de la cooperación al desarrollo en el ámbito cultural.

#### 3.2. DIMENSIÓN DE LA AYUDA

Pues bien, con las limitaciones señaladas, el volumen de la ayuda destinada por los donantes a la cooperación cultural, durante el periodo 1997-2002, asciende a un total de 1351 millones de dólares, lo que supone el 0,59% del total de la ayuda en el periodo. La evolución de este componente de la ayuda mantuvo una notable estabilidad a lo largo del periodo, tanto en volumen, que se mantuvo entre los 140 y los 308 millones de dólares (1998 y 2001, respectivamente), como en porcentaje sobre el total de la ayuda, moviéndose entre el 0,35% y 0,74% de la ODA bilateral bruta, en similares años (gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Evolución de la ayuda en cooperación cultural del CAD**

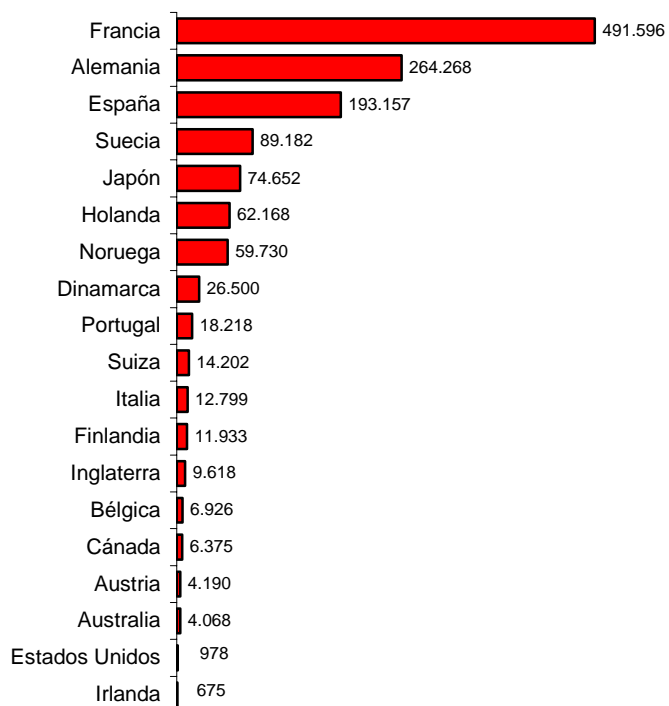


FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD- OCDE.

Desde el punto de vista de los donantes bilaterales, Francia ha sido el más activo promotor de la cooperación cultural, lo que se revela tanto en el volumen de recursos que dedicó a este sector durante el período como en el porcentaje sobre su ayuda bruta. Le siguen Alemania y España, cuyos aportes, si bien han sido muy superiores al de los otros países, representan menos de la mitad del aporte de Francia. Esta ordenación sufre una cierta alteración si se considera el esfuerzo relativo que cada donante hace en este ámbito respecto a su ayuda total. Sigue

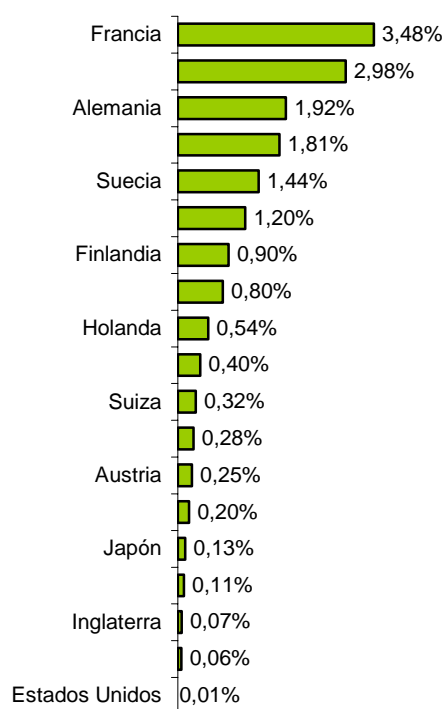
siendo Francia la que encabeza la relación, con una cuota dedicada a la cooperación cultural cercana 3,48% de su AOD bilateral bruta. Pero, en este caso, España pasa a ocupar el segundo puesto en la jerarquía, con una cuota del 2,98%, por delante de Alemania (1,92%). En este ámbito, cabe destacar el caso de Portugal que a pesar de no tener una contribución de elevada magnitud, llega a presentar su esfuerzo en materia cultural cerca del 1,8% de su AOD bilateral bruta (gráficos 2 y 3).

**Gráfico 2**  
**Valor acumulado de la ayuda en cooperación cultural 1997 a 2002**  
**(en miles de dólares)**



FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

**Gráfico 3**  
**Ayuda en cooperación cultural como % de la AOD bilateral**  
**(promedio anual de 1997 a 2002)**



FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

Si se hace el seguimiento de la cooperación cultural a lo largo del período, se destaca como rasgo sobresaliente la relativa inestabilidad del compromiso asumido por parte de los donantes. Así, sólo 6 países de un total de 22 países miembros del CAD han registrado, de forma regular y recurrente, aportaciones a la cooperación cultural: entre ellos se encuentran Francia, España y Japón: por el contrario, el resto de los donantes, entre los que se encuentran, Alemania, Estados Unidos y Portugal, han sido menos regulares en la periodicidad de sus aportaciones.

Como consecuencia, también ha sido irregular la cuota de ayuda bruta dedicada a este sector. Por ejemplo, Austria, Bélgica, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón o Suecia han mantenido un nivel de esfuerzo relativamente estable, mientras, por el contrario, las cuotas correspondientes a Alemania, Canadá, Dinamarca y Finlandia han sido notablemente más irregulares. Por su parte, es signi-

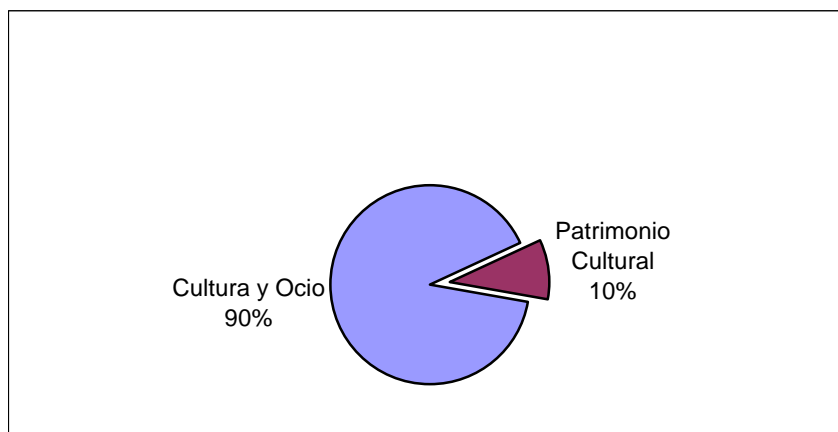
ficativo el comportamiento de España, Francia, Noruega, Portugal y Suiza, que ha pro-

movido un incremento en la especialización relativa de su ayuda en el ámbito cultural. En el caso español semejante comportamiento responde a la orientación emanada de la pasada Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica que hizo del ámbito cultural uno de sus ámbitos preferentes de atención.

### 3.3. COMPOSICIÓN SECTORIAL E INSTRUMENTACIÓN DE LA AYUDA

Si se considera el conjunto de la ayuda del CAD en el período, se observa que el grueso de los recursos se destinó a las actividades relacionadas con Cultura y Ocio (gráfico 4). Este epígrafe acoge el 90% de los recursos de la cooperación cultural aquí considerados. La aportación al subsector de Patrimonio Cultural, fue, de este modo, relativamente marginal, con una cuota cercana al 10%.

**Gráfico 4**  
**Composición sectorial de la ayuda del CAD en cooperación cultural (promedio de 1997 a 2002)**



FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

Si se considera el comportamiento agregado, se observa que el grueso de los países presenta una clara preferencia por apoyar proyectos del sector Cultura y Ocio. Entre los países con una mayor orientación hacia ese subsector, se encuentran Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Francia, Japón, Ho-

landa, Noruega, Portugal y Suecia. Mientras, por el contrario, sólo dos donantes, Canadá e Italia, orientan su ayuda a cubrir en mayor grado proyectos en el sector Patrimonio Cultural. Dos donantes más, Inglaterra y Suiza, no revelan preferencia subsectorial alguna, cambiando las cuotas respectivas

dependiendo del año que se considere. Por último, en el caso de España, si bien existe mayor orientación de los fondos hacia el sector Cultura y Ocio, la ayuda dirigida hacia el sector Patrimonio Cultural ha sido también considerable, convirtiéndolo en el principal donante internacional en este campo.

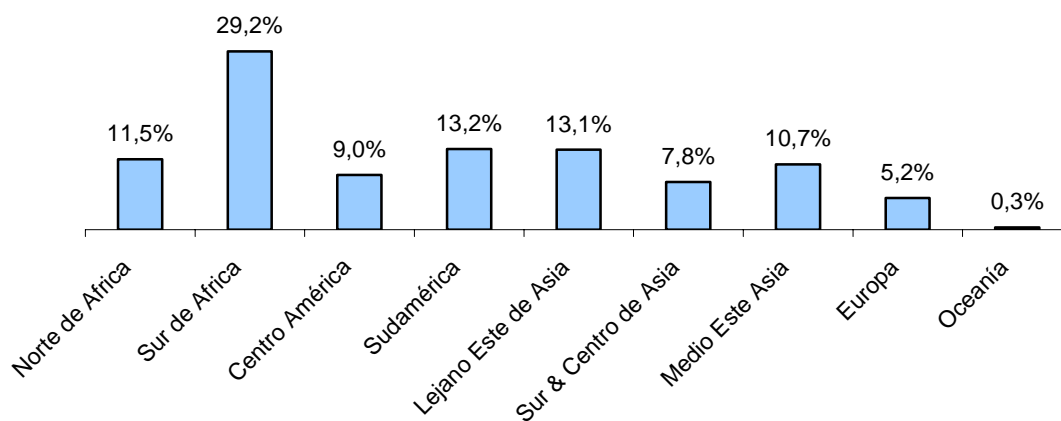
Por lo que se refiere a la instrumentación de la ayuda, buena parte de las acciones en el ámbito cultural (cerca del 98%) se financian con recursos de carácter no reembolsable. El recurso a la ayuda reembolsable es relativamente atípico en este campo. De hecho, sólo ha sido utilizada por España, Francia y Portugal, en general para financiar proyectos de construcción de infraestructura, rehabilitación o adquisición de equipos. Es conveniente señalar que, en todos los casos, se trata de países que tradicionalmente hacen un uso relativamente intensivo de los instru-

mentos de cooperación reembolsable.

### 3.4. DISTRIBUCIÓN REGIONAL

No se perciben grandes diferencias regionales en la distribución porcentual de la ayuda en el sector cultural. Aun así, el principal destino de los fondos de la cooperación cultural se ha orientado a los países del sur de África (30%), principalmente a Sudáfrica, Mali, Kenia, Zimbabwe, Mozambique y Tanzania. No obstante, el resto se distribuye de forma casi similar, de en torno al 22% cada una, entre las regiones mediterránea (principalmente, Marruecos, Egipto y Túnez), iberoamericana (con la presencia dominante de Brasil, México y Guatemala) y asiática (China, Indonesia, Vietnam y Camboya) (gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Distribución regional de la ayuda del CAD en cooperación cultural**  
**(% promedio 1997 a 2002)**



FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

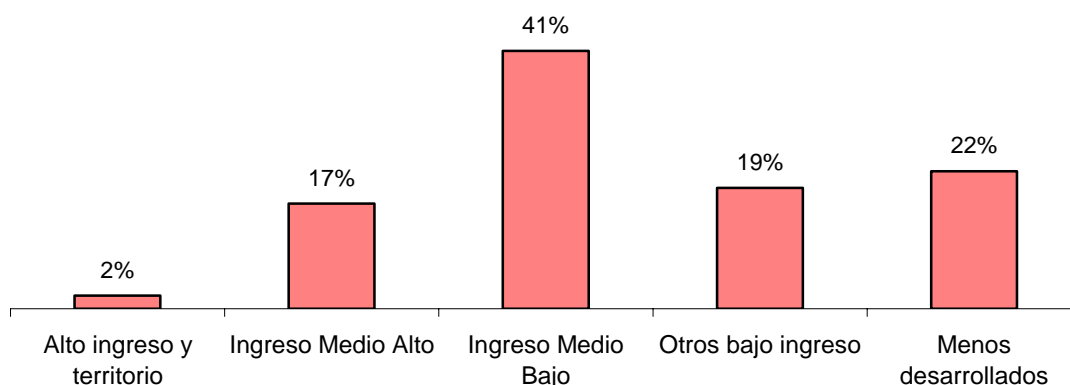
Conviene señalar que la distribución de este tipo de ayuda se encuentra muy condicionada por las áreas de influencia colonial, de comunidad lingüística o de similitud cultural con los donantes. Así, no es extraño que Francia concentre su cooperación cultural en el ámbito de los países africanos de la *francophonie*; que España haga gravitar el grueso de su ayuda cultural en el ámbito latinoamericano y de Marruecos; y, en fin,

que Japón concentre sus recursos sobre los países de la cuenca del Pacífico. No obstante, no todos los donantes proceden de este modo, bien sea porque no tienen herencia colonial reconocible (países nórdicos), bien porque despliegan una cooperación cultural menos concernida por factores de influencia cultural (Reino Unido y Holanda, por ejemplo).

Es de interés considerar también el nivel de desarrollo de los receptores de la cooperación cultural. Desde esta perspectiva, no cabe sino afirmar que el grueso de los recursos de la ayuda en materia cultural (58% del total) se destina a los países de “ingreso medio”. Dentro de este agregado, son los países de “ingreso medio-bajo” los que obtienen la cuota dominante (41%). Los países “menos desarrollados” sólo reciben el 22% de los recursos de la ayuda cultural; y a “otros países bajo ingreso” se destina el 19% de la ayuda (gráfico 6). Todo parece indicar que en el ámbito cultural la distribución de la ayuda

manifiesta limitados signos de progresividad, con una elevada concentración en torno a los países de renta media. Lo cual puede estar relacionado con el tipo de tareas que acoge este tipo de ayuda, que requiere de una cierta institucionalidad por parte del receptor y de una identificación de estas áreas como ámbito de su prioridad. Pero también puede ser expresivo del comportamiento de los donantes, tendentes a utilizar esta cooperación como espacio para la difusión de su influencia cultural en aquellos países de mayor peso del mundo en desarrollo.

**Gráfico 6**  
**Distribución de la ayuda del CAD en cooperación cultural por nivel de ingreso**  
**(% promedio 1997 a 2002)**



FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

## 4. La Cooperación Cultural española: Una visión de conjunto

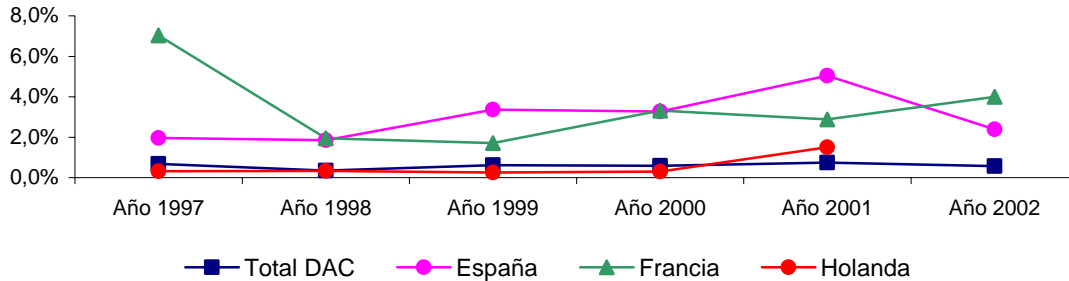
### 4.1. DIMENSIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA AYUDA

A lo largo del período considerado (1997-2002), el volumen de ayuda que España destinó a la cooperación cultural, tal como aquí se define, ascendió a 193 millones dólares de

dólares: una cifra inferior en más del 50% a lo que destinaron Francia o Alemania a similar tarea, pero superior en más de un 60% a lo aportado por Japón u Holanda. Cuando la cooperación cultural se pone en relación con la AOD bilateral bruta, la cooperación española (2,98%) supera la media de los países del CAD (0,60%), situándose en el segundo lugar de la jerarquía. Incluso, España supera a Francia, principal donante en el ámbito cultural, en los años 1999 y 2001 (gráfico 7).



**Gráfico 7**  
**Evolución de la ayuda en cooperación cultural**  
**(como % del AOD bilateral)**

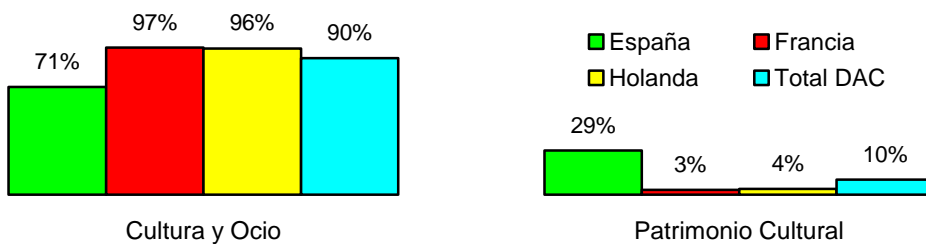


FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

No obstante, a diferencia de Francia que concentra la casi totalidad de su ayuda cultural en el subsector de Cultura y Ocio (97% del total), a través de una política muy activa de sus centros culturales, España ha distribuido sus recursos de una forma algo

más equilibrada, dedicando cerca del 30% al Patrimonio Cultural y el 70% restante a Cultura y Ocio. Esta contribución al Patrimonio Cultural es un rasgo relativamente singular de la cooperación española, cuando se pone en relación con otros donantes (gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Composición sectorial de la ayuda en cooperación cultural**  
**(promedio de 1997 a 2002)**

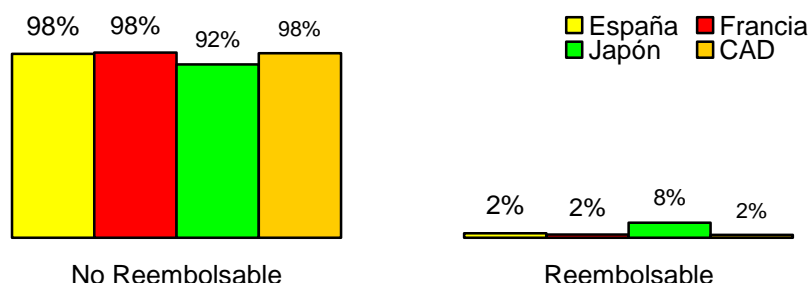


FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

España concede casi la totalidad de su ayuda para el sector cultural con recursos no reembolsables (98%). La proporción de ayuda reembolsable es, por tanto, en el agregado de la cooperación cultural relativamente menor, cosa que sucede también en el resto de

los países que recurren a este tipo de instrumento (gráfico 9). La ayuda reembolsable otorgada por España en este período, se dirigió a financiar un proyecto del Sector Cultura y Ocio en Palestina.

**Gráfico 9**  
**Distribución de la cooperación cultural según naturaleza de la ayuda**  
**(promedio de 1997 a 2002)**



FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

#### 4.2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA

Latinoamérica ha sido la región que más recursos ha recibido de la cooperación cultural española: cerca de la mitad de los recursos (el 48%) se dedicaron a esta región. La segunda región receptora es la de los países mediterráneos que concentran el 38% de los recursos. Este perfil de asignación de la ayuda es relativamente singular, ya que el

resto de los donantes concentran su ayuda cultural sobre África Subsahariana. A esta región se destina más de un tercio de la cooperación francesa y dos tercios de la holandesa, siendo el promedio del CAD cercano al 30%. Por el contrario, en el caso de España la cooperación cultural dedicada a los países de África Subsahariana apenas si llega al 5% del total de la AOD bilateral bruta (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Distribución geográfica de la ayuda en cooperación cultural en %**  
**(promedio de 1997 a 2002)**

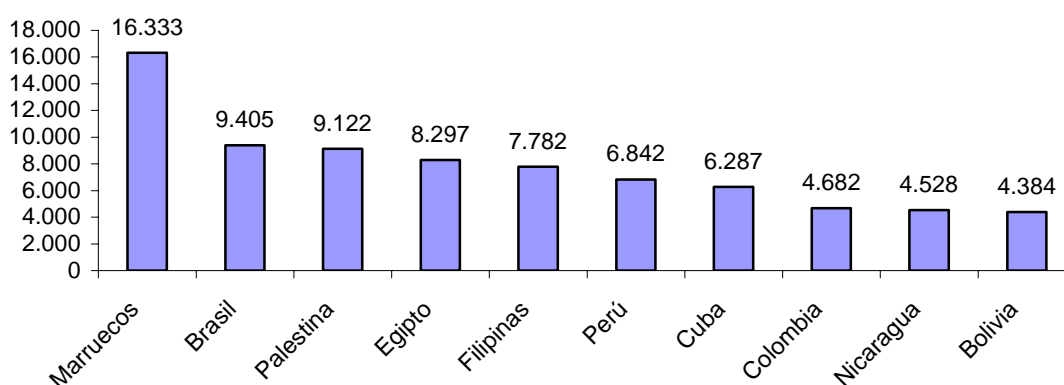
Regiones	España	Francia	Holanda	Total DAC
Norte de África	22	18	5	11,5
África Subsahariana	5	34	68	29,2
América Central	19	5	1	9,0
América del Sur	29	8	2	13,2
Lejano Este de Asia	7	14	1	13,1
Sur & Centro de Asia	0	4	7	7,8
Medio Este de Asia	16	11	11	10,7
Este de Europa	3	6	5	5,2
Oceanía	0	1	0	0,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

Por países, el principal receptor de la ayuda cultural española durante el período es Marruecos, especialmente a través de las actividades del Instituto Cervantes en materia de promoción y difusión de la cultura y del idioma castellano. De hecho, ese país es el principal receptor de la ayuda cultural espa-

ñola dedicada a la región mediterránea, seguido de Palestina o Egipto. Por su parte, la cooperación cultural española en Latinoamérica está más distribuida entre los países, destacando, no obstante, los casos de Perú, Venezuela, Brasil o Cuba como principales receptores (gráfico 10).

**Gráfico 10**  
**Principales receptores de la cooperación cultural española**  
**(Acumulado de 1997 a 2002)**



FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

Por nivel de desarrollo de los receptores, España orienta el grueso de su ayuda a los países de ingreso medio (86%): se trata de un rasgo común al conjunto de los donantes, pero que en España se encuentra notablemente acentuado. Dentro de este grupo, los

países de ingreso medio-bajo son los que reciben la cuota mayor (68%). Y, al contrario, sobresale la limitada cuota que España dedica a los países menos desarrollados (apenas el 5%) o incluso a otros países de bajo ingreso (cerca del 7%) (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Distribución de la ayuda en cooperación cultural según nivel de ingreso en %**  
**(promedio de 1997 a 2002)**

Nivel de ingreso	España	Francia	Holanda	CAD
Alto ingreso y territorio	3	3	62	2
Ingreso Medio Alto	18	16	8	17
Ingreso Medio Bajo	68	39	6	41
Otros bajo ingreso	7	18	3	19
Menos desarrollados	5	24	21	22
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

FUENTE: Elaboración a partir de datos del CAD – OCDE.

## 5. Principales instrumentos y políticas<sup>1</sup>

### 5.1. MARCO INSTITUCIONAL Y AGENTES

Hasta comienzos de los años ochenta, la actividad cultural española estuvo a cargo del Instituto de Cultura Hispánica, cuya misión era la de difundir la cultura española en el exterior, en un tono dominado por la visión de la Hispanidad propia del franquismo. Similar tarea la desempeñaba el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. Ambas instituciones reorientan su actividad como consecuencia de la transición democrática. Particularmente, el Instituto de Cultura Hispánica, convertido en el Instituto de Cooperación Iberoamericana se implica muy activamente en las actividades de cooperación cultural, como consecuencia de los preparativos de la celebración del Quinto Centenario.

Posteriormente, en 1988, ambos institutos se integran dentro de la recién creada Agencia Española de Cooperación Internacional, que asume las tareas de gestión de la cooperación al desarrollo, especialmente de la ayuda no reembolsable. No obstante, la antigua Dirección de Cooperación Cultural existente en el seno del ICI se disuelve como consecuencia de la creación de la AECI, pasando las tareas de cooperación cultural a la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, acogida dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Posteriormente, ya en el año 2000, la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas se integra en la Agencia Española de Cooperación Internacional.

No obstante, la relación de departamentos implicados en la cooperación cultural excede a la propia AECI y al Ministerio de Asuntos Exteriores: los Ministerios de Educación y Cultura, y Trabajo y Asuntos Sociales, constituyen actores relevantes de la cooperación cultural. Como también lo son las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, si se considera el conjunto de la

Administraciones Públicas. Aún así, la Administración General aporta el grueso de la ayuda en materia cultural (84,5% en el 2002 y 96% en el 2001, si se le añade a este último lo aportado por la R.T.V.E.). Dentro de ella, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la AECI y el Instituto Cervantes, constituye el principal donante, aportando las tres cuartas partes de la ayuda total destinada a este sector en el 2002 (73%) y cerca de la mitad en el 2001 (48%) (en torno al 10% del presupuesto de gastos del Ministerio) (cuadro 3).

Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, el grueso de la ayuda cultural es gestionada por la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas de la AECI y, dentro de ésta, por la Subdirección General de Cooperación y Promoción Cultural, quien – como su nombre lo adelanta – cumple la doble función de promoción de la cultura española y de cooperación con el desarrollo. Desde ahí, se planifica y ejecuta la cooperación cultural a través de las representaciones diplomáticas en el exterior y de los centros culturales; también cae bajo su competencia la coordinación del programa de patrimonio cultural. Para el despliegue de las acciones, la AECI cuenta con 17 centros culturales en 13 países y 36 oficinas técnicas de cooperación. A esta lista se deben agregar las oficinas culturales de las embajadas de España en el exterior, que ejecutan actividades que suelen ser más de promoción que de cooperación cultural en los países donde se encuentran.

Adicionalmente, otras unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores tienen también competencias en el ámbito de la cooperación cultural. La más importante es, sin duda, el Instituto Cervantes, que a través de un intenso programa busca promocionar la cultura y difundir el idioma español en el exterior, por medio de la actividad de sus Centros Cervantes. En estos momentos el Instituto Cervantes ha establecido 9 Centros Cervantes en los países en desarrollo (cuadro 4).

---

<sup>1</sup> Para el desarrollo de esta sección se mantuvieron entrevistas con Ana Torné, Pilar Saro, Cristina del Moral, Maquechu Angulo y Belén de la Banda. A todas ellas nuestro agradecimiento, aunque ninguna es responsable de las opiniones aquí defendidas.

**Cuadro 3**  
**Distribución de la ayuda en cooperación cultural según actores**

Agencias Donantes	Año 2002			Año 2001		
	Valor (en euros)	% del total	% sobre el presupuesto de cada entidad	Valor (en euros)	% del total	% sobre el presupuesto de cada entidad
Comunidades Autónomas	4.143.439	10,1%	2,4%	1.899.787	2,8%	1,6%
Entidades Locales	2.220.884	5,4%	2,5%	790.217	1,2%	0,9%
Ministerio A. Exteriores	30.182.686	73,9%	9,2%	32.321.690	47,9%	10,8%
Ministerio de Educación	1.134.911	2,8%	4,1%	919.073	1,4%	3,3%
Ministerio de Trabajo y A.S.	3.182.360	7,8%	13,2%	0	0,0%	0,0%
Ministerio de Fomento	0	0,0%	0,0%	114.192	0,2%	6,7%
Otros aportes (*)	0	0,0%	-	31.473.000	46,6%	-
<b>Total</b>	<b>40.864.280</b>	<b>100,0%</b>	<b>-</b>	<b>36.044.960</b>	<b>100,0%</b>	<b>-</b>

FUENTE: Elaboración a partir de datos del Seguimiento PACI 2001, 2002.

(\*) No ha sido computada por la OPE la aportación de la Dirección General de R.T.V.E. para promover actividades de carácter cultural, educativo y de formación para países en vías de desarrollo.

FUENTE: Seguimiento PACI 2002 y 2001.

**Cuadro 4**  
**Entes ejecutores de la cooperación cultural en los países en desarrollo**

Institución	Dirección	Tipo de centros gestionados por la Dirección	Nº centros
AECI	Dirección General de Relaciones Científicas y Culturales	- Red de Centros Culturales	17
	Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental	- Oficinas Técnicas de Cooperación	16
	Dirección General de Cooperación con Iberoamérica	- Oficinas Técnicas de Cooperación	20
Instituto Cervantes	Instituto Cervantes	- Centros Cervantes	9

FUENTE: Elaboración a partir de datos del Seguimiento PACI 2001, 2002.

### Cuadro 5

#### Agentes que aportan a la cooperación cultural y programas que apoyan

Institución	Dirección	Programas	
MAE – AECI	Dirección General de Relaciones Científicas y Culturales – DGRCC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SDG de Cooperación y Promoción Cultural</li> <li>&gt; Coordinación General del Programa de Patrimonio Cultural</li> <li>&gt; Coordinación General de la Red de Centros Culturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa del Patrimonio Cultural</li> <li>- Programas, Actividades y Servicios Culturales (artes plásticas, música, cine, literatura, bibliotecas, etc.).</li> </ul>
	Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SDG de Cooperación con los países del Mediterráneo y Europa Oriental</li> <li>- SDG de Cooperación con los países de África Subsahariana y Asia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Patrimonio Cultural</li> <li>- Programa de Patrimonio Cultural</li> </ul>
	Dirección General de Cooperación con Iberoamérica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SDG de Cooperación con México, América Central y El Caribe</li> <li>- SDG de Cooperación con los países de América del Sur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Patrimonio Cultural</li> <li>- Programa de Patrimonio Cultural</li> </ul>
	Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Patrimonio Cultural</li> </ul>
MAE – Instituto Cervantes	Instituto Cervantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas, Actividades y Servicios Culturales (artes plásticas, música, cine, literatura, bibliotecas, etc.).</li> <li>- Promoción del idioma español</li> </ul>	
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (*)	Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Formación No reglada de profesionales iberoamericanos del sector cultural</li> </ul>	
	Consejo Superior de Deportes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Formación No reglada de profesionales iberoamericanos del sector cultural</li> </ul>	
	Programa ADAI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericanos</li> </ul>	
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Instituto Nacional del Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Patrimonio Cultural – Escuelas taller</li> </ul>	

FUENTE: Elaboración a partir de datos del Seguimiento PACI 2001, 2002.

(\*) En la actualidad, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se ha dividido en dos unidades: Ministerio de Cultura (que incorpora a la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, y el Programa ADAI) y el Ministerio de Educación y Deporte (que incorpora al Consejo Nacional de Deporte).

Por su parte, el Ministerio de Educación y el hoy Ministerio de Cultura, a través del Consejo Nacional de Deporte y la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, apoyan el programa de formación no reglada para profesionales iberoamericanos del sector cultural, y a su vez, el Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericanos (ADAI).

En el 2002, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por medio del Instituto Nacional de Empleo apoyó el programa de patrimonio cultural en lo referente a las escuelas taller. En ese mismo año, el Ministerio de Economía, a través de la Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, financió proyectos de construcción y equipamiento de infraestructura en El Salvador, pero tales inversiones no se registraron en el seno del sector cultura.

Así pues, son varios los agentes implicados en la cooperación cultural española, incluso dentro de la propia Administración central. Esto no sería un problema si se contara con instrumentos de coordinación que facilitasen la comunicación entre los diversos agentes, pero tal coordinación no se produce en la medida debida. Incluso se perciben discrepancias en el tono y contenido de los discursos respectivos, pese a operar en ocasiones las instituciones en un mismo país. Es bien conocido el clima de confrontación y desconfianza mutua que rigió las relaciones entre la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y el Ministerio de Cultura y Deporte a lo largo de la pasada legislatura. Y tales discrepancias no respondían a las diferentes misiones que cada cual debía desempeñar, sino a intereses corporativos y a las visiones –y ambiciones- personales de los responsables de turno. Semejantes discrepancias impidieron avanzar hacia una visión compartida acerca del papel que la cooperación cultural debe cumplir en el ámbito de las relaciones con los países en desarrollo. Parece necesario, por tanto, crear una concepción más integral y compartida, que permita que los diversos actores coincidan en una visión agregada, aun cuando sus respectivas tareas sean diferentes. Esa coincidencia permitiría, además, una cierta complementariedad en las acciones de cada cual, que hasta ahora apenas si se produce.

## 5.2. FALTA DE VISIÓN INTEGRAL Y COMPARTIDA

El análisis de las líneas de acción de la cooperación española se enfrenta a la ausencia de criterios inequívocos a nivel internacional que permitan distinguir, sin temor al error, los proyectos de carácter cultural que pueden ser considerados cooperación al desarrollo. Este hecho se ve agravado porque en el caso español los criterios de anotación de las intervenciones propias de este ámbito dentro de la cooperación al desarrollo fueron cambiando con el tiempo. Así, en los años 1999, 2000 y 2001 sólo se consideraba como sector cultura lo registrado en el CAD en las categorías Cultura y ocio y Preservación del Patrimonio, mientras que, para el año 2002, a estas dos categorías les fue añadido el monto de las escuelas taller, consignado originalmente dentro de la categoría de Formación Profesional. No obstante, este componente Fig. raba, en el año 1999, dentro de los gastos del programa de Preservación del Patrimonio. Adicionalmente, las aportaciones correspondientes al Ministerio de Economía que caen bajo el sector Cultura y Ocio el año 2002 no son consideradas como aportes al sector cultura en el Seguimiento PACI: los fondos proporcionados por este Ministerio se nutren habitualmente con créditos FAD y sirven para financiar infraestructura. Otro caso que puede citarse es el del Programa de alfabetización y educación básica de adultos en Iberoamérica (PAEBA), con un componente de cooperación cultural claro y que sólo se ha comenzado a contabilizar como tal a partir del 2003.

Las dificultades observadas en el sistema de registro son indicativas de la falta de claridad existente en el ámbito de las políticas y estrategias. A pesar de los avances registrados, la cooperación española todavía no cuenta con una concepción de lo que entiende por cooperación cultural, que esté adecuadamente fundamentada y sea compartida por todos los actores. Inclusive, en ciertos ámbitos se percibe discrepancias abiertas en torno a lo que debe ser considerado como cooperación al desarrollo dentro de la acción cultural en el exterior y lo que debe ser entendido como cooperación cultural en el seno de ciertos programas, como por ejemplo las becas.

Tres factores pueden haber contribuido a prolongar más allá de lo debido esta falta de claridad. En primer lugar, la pluralidad de actores que operan en el ámbito de la cooperación cultural, cada uno con sus responsabilidades y criterios puede no haber ayudado a conformar una idea integral y compartida acerca de los criterios básicos a seguir. En segundo lugar, el hecho de que los responsables de la acción cultural sean especialistas en “cultura”, pero no en cooperación al desarrollo, no facilita una visión integral del diseño estratégico en este ámbito. Finalmente, la forma como se organizan las actividades en el Plan Director puede haber contribuido a esta falta de claridad, al integrar la dimensión cultural dentro del sector de “Inversión en el ser humano”, donde se incorporan las acciones educativas, los programas de becas para estudiantes de postgrado o la cooperación interuniversitaria, entre otros.

Porque lo cierto es que la inclusión formal de la cultura en el ámbito más estricto de la cooperación al desarrollo es una cuestión no suficientemente reflexionada. De tal modo que los vínculos de las actividades culturales y aquellas prioridades transversales que se han definido para la cooperación española, como la reducción de la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres y la sostenibilidad ambiental, sólo han surgido después de que los programas ya estuvieran en marcha. Y muchos de ellos aparecen más inspirados por la voluntad de difundir la cultura española que por motivaciones relacionadas con la promoción del desarrollo del receptor. Es esto, tal vez, lo que dio origen a la opinión vertida por el CAD (2002) en su más reciente evaluación sobre la cooperación española cuando afirma que, “a pesar de que una gran parte del personal de la AECI está dedicado al Programa Cultural, éste no está claramente articulado ni en el Plan Director ni en el PACI”.

Todo ello sugiere la necesidad de avanzar hacia la definición de una “Estrategia de la cooperación española en el ámbito de la cultura”, si se quiere avanzar hacia una clarificación de las actividades en este campo y se quiere avanzar hacia una perspectiva integral que sea acorde con los objetivos de la cooperación al desarrollo. Una Estrategia que no sólo defina objetivos, prioridades y compromisos presupuestarios, sino que también busque una cierta uniformidad de cri-

terios y de indicadores para el seguimiento de las actividades.

### **5.3. PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN**

A continuación se analizarán alguno de los programas considerados como más representativos de la cooperación española en materia cultural: El Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española, la actividad de la Red de Centros de Cooperación Cultural, el Programa de ayudas de formación no reglada para profesionales iberoamericanos del sector cultural, la actividad del Instituto Cervantes y algunos otros programas de carácter multilateral.

#### **5.3.1. Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación española**

En 1986, el Instituto de Cooperación Iberoamericana puso en marcha el Programa de Preservación del Patrimonio Cultural Iberoamericano. En 1989, el Programa pasa a depender de la Comisión Nacional Quinto Centenario. Pasada la celebración, en 1992, el Programa pasa de nuevo a la AECI, siendo gestionado desde el año 2000 por la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Se trata, por lo demás, de uno de los programas más representativos y consolidados de la cooperación española, no sólo por su antigüedad sino también por la visibilidad de sus actuaciones. Por lo demás, es un programa que ha sabido evolucionar en el tiempo: en un principio, las intervenciones se centraban sobre monumentos aislados de notable valor, posteriormente la actuación se despliega también hacia entornos de valor histórico, fundamentalmente centros coloniales históricos, finalmente, a partir de 2000, el programa abandona su carácter exclusivamente Iberoamericano para extenderse a otros países y regiones. Al tiempo, como consecuencia de la evaluación del CAD (2002) y de la propia evaluación a la que se sometió el programa, se propuso un nuevo enfoque, con los siguientes ejes de actuación: la consolidación del carácter del programa como parte de la política de ayuda al desarrollo, la vocación universal del programa, con especial atención a los países prioritarios de la Cooperación Española, y su plena dimensión cultural, ampliando las intervenciones a



todo el patrimonio cultural, tangible e intangible. Es más, éste es el único programa cultural que ha sido evaluado y que dispone de una estrategia definida para orientar sus acciones.

En la actualidad, el Programa se divide en tres líneas de actuación principales: revitalización de centros históricos, restauración de monumentos y Escuelas-Taller. Esta última línea de trabajo nació cuando, a partir de 1990, el Instituto Nacional de Empleo se incorpora al programa mediante la firma de un convenio de colaboración. Los proyectos que se realizan son a solicitud de las instituciones públicas de los países beneficiarios implicadas en la gestión del patrimonio. Además, los proyectos deben ser prioritarios para los gobiernos correspon-

dientes, con el compromiso de asumir al menos el 50% de la financiación.

Finalmente, los proyectos deben estar contemplados en las respectivas Comisiones Mixtas de Cooperación.

Pues bien, con estas características, el número de intervenciones realizadas entre los años 1990 y 2002 ha sido aproximadamente de 194 (cuadro 6). Los datos revelan que la revitalización de centros históricos es la línea de actuación en la que más proyectos se han desarrollado. Sin embargo, el volumen de recursos canalizados es mayor en las Escuelas-Taller, debido a la naturaleza misma de sus actividades que son de carácter permanente. El financiamiento proviene mayoritariamente del Ministerio de Asuntos Exteriores y se complementan con fondos de la cooperación descentralizada.

**Cuadro 6**  
**Intervenciones realizadas 1990-2002**

Línea de actuación	Cantidad de proyectos	Total de euros
Revitalización de centros históricos	81	31.347.927
Restauración de monumentos	78	31.989.857
Escuelas-Taller	35	41.679.812
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>105.017.596</b>

FUENTE: Informe de Evaluación No 14: Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española.

En cuanto a las áreas geográficas de intervención, el 84% de los fondos se destinaron a América Latina, donde las tres líneas de actuación han sido desarrolladas (cuadro 7). Magreb y Oriente Medio son las segundas regiones en importancia, cada una con un 7% de los recursos. Las regiones menos significativas son Europa y el Asia Pacífico,

en las que sólo se ha intervenido en una de las líneas de actuación. En cuanto a los países beneficiarios de la ayuda, el más importante es Perú, seguido de otros países andinos, como Ecuador y Colombia, y algunos centroamericanos, como Nicaragua y México.

**Cuadro 7**  
**Distribución regional de las intervenciones**

Región (millones de euros)	Escuelas-taller	Monumentos	Centros Históricos	Total	%
África Subsahariana		1,06		1,06	1%
América Central	17,08	10,82	10,09	37,99	36%
América del Sur	24,59	13,70	11,91	50,22	48%
Asia Pacífico			0,88	0,88	1%
Europa		0,05		0,05	0%
Magreb		2,93	4,21	7,14	7%
Oriente Medio		3,43	4,26	7,69	7%
<b>Total</b>	<b>41,67</b>	<b>31,99</b>	<b>31,35</b>	<b>105,01</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Informe de Evaluación No 14: Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española.

Son diversas las potencialidades del programa, especialmente en las intervenciones de más largo aliento. Por una parte, contribuye a reforzar las señas de identidad cultural de la población beneficiaria. Según afirma el Informe de Evaluación del Programa, son muchas las muestras de la importancia que la población en general le otorga a las obras recuperadas para su autoestima personal y colectiva. En segundo lugar, y esto a través de la articulación de las tres líneas del Programa, se promueve la generación de puestos de trabajo vinculados a actividades profesionales y a la formación en oficios que puede contribuir a la lucha contra la pobre-

za. Esto es especialmente pertinente en el caso de las Escuelas-Taller (cuadro 8). En tercer lugar, se produce una cierta transferencia tecnológica a través de la actividad restauradora, recuperando técnicas y materiales locales, al tiempo que se pone a disposición de las intervenciones una larga experiencia profesional de los equipos técnicos implicados. Finalmente, las intervenciones contribuyen a otorgar valor a los activos patrimoniales de las poblaciones afectadas, pudiendo convertirse en plataforma para otras actividades (como el turismo) generadoras de renta.

**Cuadro 8**  
**Índices de inserción laboral por años y sexos**

<b>AÑO</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1989</b>	66,34	45,54	60,26
<b>1990</b>	68,34	49,97	61,96
<b>1991</b>	65,47	37,44	55,61
<b>1992</b>	53,47	28,56	41,50
<b>1993</b>	52,17	29,95	42,15
<b>1994</b>	60,41	35,39	50,10
<b>1995</b>	66,33	39,47	56,88
<b>1996</b>	65,85	44,18	58,84
<b>1997</b>	73,89	51,28	66,71
<b>1998</b>	75,95	57,56	69,73
<b>1999</b>	78,63	56,43	69,38
<b>2000</b>	83,04	66,50	76,96
<b>2001</b>	82,49	67,90	77,19

FUENTE: <http://www.inem.es/ciudadano/etco/estadisti.html#gr>

Como se ha dicho páginas atrás, el programa ha ido mejorando, haciéndose más complejo y completo, sin embargo, subsisten diversos retos que aún debe afrontar. Entre ellos Figuran: i) lograr una mejor coordinación entre las instituciones participantes; ii) subsanar algunas deficiencias en el cumplimiento de los objetivos operativos, como la observancia de los compromisos adquiridos por parte de las instituciones locales; iii) garantizar la sostenibilidad una vez cerrada la intervención y transferida la responsabilidad plenamente a las instituciones locales; iv) abrir el espacio a intervenciones que no se refieren

exclusivamente al patrimonio cultural de carácter inmobiliario y que acojan otras manifestaciones, menos tangibles, del patrimonio cultural de los pueblos: una línea de actuación que aún está por desarrollar; v) tal como sucede en otros ámbitos de la cooperación española, se requiere una más cuidadosa y explícita identificación de los beneficiarios de cada intervención, así como un análisis previo del impacto de desarrollo de la intervención y de los agentes que pudieran integrarse en la actividad, a fin de propiciar una mayor integración en programas de preservación patrimonial que se ven-

gan desarrollando a nivel local; vi) por último, un elemento adicional que se debe trabajar es la selección de indicadores que permitan realizar una medición cuantitativa del impacto de desarrollo de los proyectos en las zonas de intervención.

Algunas de estas deficiencias han sido felizmente incorporadas en la Estrategia del Programa, que trata, a la vez, de recoger las recomendaciones del CAD. No obstante, como sucede con otros documentos similares de la cooperación española, se trata de un documento notablemente general, en el que apenas existen objetivos cuantificables que puedan dar lugar a un seguimiento; y aunque se define una metodología de trabajo y se apela a la necesidad de hacer evaluaciones de impacto, no se establecen compromisos presupuestarios. Todo ello puede hacer que el valor de la Estrategia, en términos operativos, quede notablemente reducido.

### **5.3.2. Red de Centros de Cooperación Cultural**

La Red de Centros de Cooperación Cultural es una de las estructuras, junto a las Embajadas y los Consulados de España, que canalizan la acción de la cooperación española en el exterior. Funcionalmente, la red depende de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Son 17 los centros que funcionan en un total de 13 países de Iberoamérica y Guinea Ecuatorial, ofreciendo mensualmente una programación conjunta de aproximadamente 20 exposiciones y numerosos actos culturales. Algunas de las actividades que sobresalen son los encuentros de narradores, las exposiciones de plástica y la programación de cine español.

Los Centros Culturales tienen su origen en los denominados Centros de la Cultura Hispánica (CCH) que surgieron por iniciativa local en los países iberoamericanos y que fueron creciendo a partir del apoyo económico recibido durante la época franquista. A partir de 1982 empiezan a ser gestionados por la Dirección de Cooperación Cultural del Instituto de Cooperación Iberoamericana, pasando, posteriormente, a ser coordinados por la AECI. A medida que se avanza en el tiempo, se crean nuevos Centros y se pone en marcha una política más activa y centralmente coordinada, al tiempo que se pretende reforzar el sentido de cooperación

de la programación realizada. De este modo, se comienza a hablar no de la difusión de cultura española, sino más bien de la difusión de la cultura en español, incluyendo dentro de su propuesta la promoción y difusión del trabajo de creadores locales a través de exposiciones, jornadas literarias, muestras de cine, etc.

Pese a que la coordinación se realiza desde la AECI, lo cierto es que cada centro cuenta con notable autonomía para la programación de sus actividades y la definición de sus prioridades, debiendo sólo respetar algunas pautas generales marcadas por la Coordinación. Ante la carencia de una política reflexionada y explícita, la preservación de esos niveles de autonomía se reveló como positivo en la medida en que permitió que los coordinadores y coordinadoras desplegasen de una forma más plena su capacidad de autonomía y respondiesen, con mayor flexibilidad, a las demandas locales. De hecho, uno de los rasgos más notables de esta línea de actuación es que la calidad de los programas depende, muy crucialmente, de las características personales del coordinador o coordinadora del Centro Cultural. No obstante, y de cara al futuro, sería necesario corregir esa carencia, manteniendo cierto grado de autonomía de los coordinadores, pero elaborando unas más claras directrices de la política a seguir, sugiriendo indicadores para el seguimiento y evaluación de las actividades.

De otro lado, una de las críticas más importantes a la acción de los Centros Culturales es la falta de distinción entre la promoción de la cultura española en el exterior y la cooperación al desarrollo. Al ser una institución que depende de la Subdirección General de Cooperación y Promoción Cultural, los Centros son también herramientas de promoción cultural. De hecho, de esa posibilidad hicieron amplio uso los anteriores responsables de la Dirección General de Relaciones Científicas y Culturales, poniendo en marcha iniciativas de muy diversa calidad. Muy centradas en la plástica contemporánea, se organizaron diversas exposiciones itinerantes, acogiendo junto a creadores reconocidos, otros de más discutible reconocimiento. Constituía ésta una de las actividades de promoción cultural a la que más recursos y esfuerzos dedicó la Dirección General, en colaboración con la Sociedad Estatal de Acción Cultural en el Exterior (SEACEX),

entidad creada para impulsar la promoción cultural en el exterior. No obstante, la promoción cultural del donante, si bien constituye una tarea legítima, no debiera entenderse como parte de las acciones de cooperación al desarrollo. Y fue ese ámbito de la cooperación el que más desasistido quedó en la programación centralizada de la Dirección General en el pasado. De nuevo, la falta de reflexión doctrinal y estratégica y la ausencia de voluntad política explican este déficit que afectó al diseño agregado de la política cultural. De hecho, en la relación de proyectos que el Seguimiento PACI anota como Cultura y Ocio, se pueden encontrar actividades de carácter más “promocional” que de desarrollo.

Vinculado con este tema, un reto adicional sobre el que se deberá trabajar es lograr una mayor coordinación de actividades para evitar la duplicidad de acciones y para potenciar las complementariedades y el impacto de las ya realizadas. Esta mayor coordinación es necesaria a todos los niveles: entre los diversos agentes de la Administración Central (Ministerio de Cultura, SEASEX y Ministerio de Asuntos Exteriores), en el interior mismo de la AECI, con las comunidades autónomas, con los gobiernos locales de los países receptores de la ayuda, con las empresas privadas, entre los centros culturales en funcionamiento y con otros donantes. La mayor coordinación facilitaría la solución de otra de las debilidades de los Centros que es disponer, en tiempo breve, de la posibilidad de acceder a otras iniciativas de la misma cooperación española, de forma tal que se pueda crear una verdadera red que disponga de bancos de proyectos y que facilite la utilización plena de los medios de difusión de las actividades de la cooperación y la organización de actividades conjuntas.

Para finalizar este apartado se debe mencionar que, de manera similar a lo que sucede con el Programa de Patrimonio Cultural, los Centros Culturales han tratado de orientarse crecientemente hacia actividades relacionadas con la promoción de la cultura en los países en los que trabajan, pero semejante orientación se ha debido más a la iniciativa de los Coordinadores de los Centros Culturales, de quienes día a día realizan esta tarea, que como consecuencia de una política institucionalizada. Este avance ha implicado mayor interés en apoyar el arte

local *emergente*, que no cuenta con espacios de difusión en los circuitos de arte convencionales; en potenciar las expresiones creativas de cada país; y en buscar redes y vínculos a largo plazo entre los artistas españoles y locales.

No obstante, subsisten numerosos retos pendientes. Entre ello figuran: i) en primer lugar, la definición más explícita de los fundamentos doctrinales y estratégicos de este ámbito de la cooperación, delimitando de forma más precisa el papel de los centros culturales; ii) en segundo lugar, la mejora de la estructura de apoyo de los Centros desde la administración central, facilitando la logística de coordinación y el respaldo a la actividad; iii) en tercer lugar, la sistematización de procesos de evaluación de los resultados y en esta misma línea el diseño de indicadores apropiados para el seguimiento; y (iv) en cuarto lugar, la modificación de los procedimientos administrativos para permitir que se establezcan compromisos a largo plazo, que en ocasiones son necesarios para una adecuada programación.

### **5.3.3. Formación no reglada para iberoamericanos del sector cultural**

A través de este programa se financian cursos y estancias organizadas por las diferentes unidades del Ministerio de Cultura para personal que trabaja en estos ámbitos. Todos los cursos o estancias ofrecidas están destinados a la formación no reglada de profesionales iberoamericanos del sector cultural, abiertos también a profesionales de Filipinas y de Guinea Ecuatorial. Se trata de una convocatoria anual de becas. Para el año 2004 se cuenta con un presupuesto cercano a los 480 mil euros. Los cursos ofrecidos están relacionados con la administración y manejo de archivos, museos, bibliotecas y tareas de conservación entre otros. Para ser beneficiario de estos cursos se requiere experiencia profesional y que el hecho de participar reporte beneficios para la institución en la que el profesional presta sus servicios.

Aunque se trata de un programa modesto, tiene notable acogida. No obstante, requeriría un estudio más detenido de impacto, para adecuar su orientación. Si bien es cierto que cada año el número de postulantes se incrementa, así como la disponibilidad de fondos, no se hace ningún seguimiento pos-

terior sobre la aplicación de lo aprendido en beneficio de la institución. En similar línea, y dado el carácter especializado de la formación recibida, podría ser conveniente propiciar la conformación de redes entre los profesionales que asisten a los cursos para favorecer la colaboración e intercambio de experiencias, con posterioridad.

#### **5.3.4. La actividad del Instituto Cervantes**

Como es sabido, el Instituto Cervantes tiene como misión promover la enseñanza de la lengua española y respaldar la difusión internacional de la cultura en esa lengua. En correspondencia con su misión originaria, el Instituto Cervantes ha tratado de instalarse en países de lengua no española, con independencia de que pertenezcan o no a regiones en desarrollo. De hecho, son minoría los países en desarrollo en donde existe un Instituto Cervantes, localizándose entre ellos Brasil, en América Latina; Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto, en el Norte de África; Jordania, Líbano y Siria, en Oriente Medio; y Filipinas, en Asia. Además, el Instituto cuenta con las llamadas Aulas Cervantes para la enseñanza de la lengua y cultura españolas en algunas Universidades, entre las que se encuentra, por ejemplo, la Universidad de Estudios Extranjeros de Hanoi, en Vietnam.

El tipo de actividades que promueve el Instituto Cervantes están muy relacionadas con la enseñanza del idioma castellano y con la difusión de la cultura española, a través de eventos de diverso tipo (conferencias, encuentros, seminarios, etc.). Respecto a la actividad de los centros culturales y la que promueven los agregados culturales de las Embajadas, el mandato del Instituto Cervantes está más focalizado (en torno a la promoción del idioma y de su capacidad creativa) y tiene una menor pretensión de apoyo a las manifestaciones creativas locales de los países donde se implanta. Cabría decir, por tanto, que su mandato se desenvuelve, por el momento, más en el ámbito de la promoción cultural que en el de la cooperación al desarrollo: de hecho, no existe diferenciación alguna en sus actividades de acuerdo con el carácter (desarrollado o en desarrollo) de los países en que opera.

Pese a ello, una parte importante de las actividades que desarrolla el Instituto Cervantes en los países en desarrollo pasa a

computarse como AOD. En concreto, en los años 2001 y 2002, la aportación del Instituto Cervantes fue cercana al 25% del total de la ayuda cultural, manejando unos recursos computables como AOD de 9,1 y 9,8 millones de euros, respectivamente. El grueso de esos recursos se dirigió a Marruecos, que absorbió en torno al 37% del total de la ayuda canalizada a través del Instituto Cervantes. Otros destinatarios de relevancia fueron Brasil (en torno al 12%) y Egipto, Líbano y Filipinas (con cuotas cercanas al 9% cada uno).

El caso del Instituto Cervantes constituye una muestra más del limitado grado de integración institucional —e instrumental— de la política de cooperación cultural española. Pese a constituir un factor relevante de la política de cooperación, a juzgar por el cómputo que se hace de sus recursos como AOD, nada garantiza que el Instituto Cervantes actúe con criterios de ayuda en los países en desarrollo en los que opera. Es más, no existe garantía alguna de coordinación entre las actividades del Instituto Cervantes y las del resto de la ayuda española en los países en los que se coincide. Se trata, por tanto, de una institución que actúa con notable autonomía respecto al resto del sistema institucional de ayuda al desarrollo, pese a computarse parte de sus recursos como AOD. Es claro que si se quiere mantener semejante cómputo debiera avanzarse hacia una mayor coordinación institucional, garantizando, al tiempo, que las actividades que despliega el Instituto Cervantes como cooperación al desarrollo responden a los objetivos y prioridades propios de la política de ayuda, tal como se definen en la Ley de Cooperación y en el Plan Director.

#### **5.3.5. Programas de naturaleza multilateral**

Además de la acción bilateral, España realiza parte de su actividad en materia de cooperación cultural dentro del sistema multilateral. En especial, en el seno del esquema de cooperación iberoamericana que se define como resultado de las Cumbres Iberoamericanas y del trabajo posterior de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

En ese ámbito es conveniente señalar el programa ADAI, que financia el Ministerio de Cultura. El programa ADAI, constituye un fondo financiero multilateral de fomento

al desarrollo archivístico en Iberoamérica. En la actualidad los miembros del Programa son: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, México y Chile. Se concreta en las siguientes actividades:

- Concesión de becas y bolsas de viaje para Formación y Asistencia Técnica.
- Desarrollo de planes de preservación, conservación y restauración.
- Desarrollo de planes encaminados al acceso y a la difusión.

Adicionalmente, y dentro también del esquema multilateral iberoamericano, España respalda el programa IBERMEDIA. Se trata de un Fondo Iberoamericano de ayuda creado en noviembre de 1997 sobre la base de las decisiones adoptadas por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Venezuela. Tiene como objetivo promover en sus Estados miembros y por medio de ayudas financieras, la creación de un espacio audiovisual iberoamericano a través de: (i) la aportación de asistencia técnica y financiera, (ii) el desarrollo de proyectos de coproducción presentados por productores independientes iberoamericanos, (iii) el aprovechamiento del patrimonio audiovisual, (iv) el apoyo a las empresas de producción y distribución iberoamericanas capaces de desarrollar dichos proyectos, (v) el fomento de la integración de las empresas iberoamericanas del audiovisual en redes supranacionales, (vi) el incremento de la distribución y promoción de películas iberoamericanas y (vii) el fomento de la formación y el intercambio de los profesionales de la industria audiovisual iberoamericana.

Dentro del capítulo multilateral, España realiza aportaciones a la UNESCO y a la OEI, organismos que trabajan tanto en el sector cultura como en el de educación y tecnología. Las aportaciones realizadas en 2002 fueron 93,829 euros a la UNESCO y de 549,238 euros a la OEI. No obstante, debido al ámbito de trabajo de estas organizaciones es difícil conocer la proporción que de estas cantidades se destina específicamente a la cooperación cultural.

## 6. Análisis de caso: Perú<sup>2</sup>

### 6.1. LA SITUACIÓN DE LA CULTURA Y DE LA COOPERACIÓN CULTURAL ESPAÑOLA EN EL PERÚ

Como en otros países en desarrollo, tradicionalmente el gobierno peruano dedicó una atención marginal al ámbito de la cultura, pese a la riqueza del acervo histórico acumulado por el país. Y, en general, practicó una política en la que el acceso a la cultura difundida oficialmente resultaba ser privilegio de unos pocos, no del conjunto del colectivo social. En la actualidad, sin embargo, se trata de promover un cambio en este ámbito, tendente a convertir la cultura en componente central de la política de desarrollo. La institución responsable de gestionar la política cultural es el Instituto Nacional de Cultura (INC), creado en 1971 para ampliar y consolidar las funciones de la Casa de la Cultura, cuyo origen se remonta al año 1962.

A pesar que su tarea es compleja, el INC tiene limitada capacidad para ejercer la función que le es atribuida, tanto por la escasa disponibilidad de recursos públicos como por la carga que supone el sostenimiento de su propia burocracia. Sin embargo, en agosto del 2001, se creó la Comisión Nacional de Cultura, dependiente de la presidencia de la República, con la finalidad de elaborar la propuesta de Política Cultural del país. La propuesta integró tres ámbitos clave: el Patrimonio Cultural, Ciencia y Tecnología y la Creación Cultural. Aunque esta Comisión no opera con la regularidad esperada, se perciben significativos impulsos en este campo; y, de hecho, los dos últimos directores nacionales del Instituto Nacional de Cultura han otorgado mayor alcance a la gestión institucional.

### 6.2. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA Y COORDINACIÓN ENTRE AGENTES

En el campo de la cooperación internacional, el Gobierno Peruano ha establecido una Matriz de Prioridades que determina como objetivo central el apoyo a la supera-

---

<sup>2</sup> Para este estudio de caso se contó con la valiosa colaboración de Virginia Marzal, de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú.

ción de la pobreza; como objetivo estratégico, el apoyo al proceso de descentralización; y se definieron, al tiempo, cuatro áreas programáticas: desarrollo y protección social, desarrollo productivo y generación de empleo, gobernabilidad y desarrollo sostenible. Para cada una de estas áreas programáticas se definen temas prioritarios, apareciendo la cooperación cultural como un tema transversal a todas ellas.

La cooperación española decidió insertarse en este esquema de trabajo, adaptando el programa bilateral a las prioridades formula-

das por el gobierno del Perú. Los agentes involucrados en la cooperación son, por el lado peruano: la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, el Instituto Nacional de Cultura y las instituciones de contraparte de cada proyecto; y del lado español, la Embajada de España, la Agencia Española de Cooperación y el Centro Cultural de España. Pues bien, la distribución de recursos que deriva de ese programa bilateral confirma la importancia creciente de la cooperación cultural, no sólo en términos absolutos sino en el peso asignado dentro del total de la ayuda (cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Distribución de la cooperación bilateral por áreas de trabajo 1999-2001**  
**(millones de US\$)**

Área de prioridad	1999	2000	2001	Total	%
Modernización institucional y reforzamiento de capacidades del Perú	0,76	0,96	0,62	2,34	6,2
Educación, capacitación y formación de recursos humanos	1,79	2,28	2,00	6,07	16,0
Modernización de los sectores productivos y de las infraestructuras	17,83	3,93	3,80	25,55	67,4
Reforzamiento de la cooperación cultural	1,22	1,20	1,51	3,93	10,4
<b>Total</b>	<b>21,59</b>	<b>8,37</b>	<b>7,92</b>	<b>37,89</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2000

### 6.3. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS

#### 6.3.1. El Centro Cultural de España (CCE)

El Centro Cultural de España en Lima fue inaugurado en 1996, y desde entonces desarrolla una intensa labor de fomento de la cultura de actualidad española y peruana. El Centro se distingue por su posición de vanguardia como espacio abierto a todas las expresiones de la creación, con una clara opción por llegar a los sectores excluidos de la oferta y de la infraestructura cultural nacional. En consecuencia, trabaja con las manifestaciones de las minorías étnicas, minorías negras, minorías sexuales, para dar voz a los que no la tienen. Para hacer esa labor, el centro cuenta con un presupuesto aproximado de 160.000 euros para realizar su programación.

Según lo manifestado por el Director actual, en un país de desarrollo medio como el Perú la actividad del centro debe dirigirse a forta-

lecer la oferta cultural, que resulta absolutamente insuficiente para la demanda existente. Apuesta también por la noción de industria cultural como opción de desarrollo para un país como el Perú. Acorde con este planteamiento, el centro mantiene relaciones fluidas con el contexto cultural peruano, manteniéndose cooperación con otros centros como el Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CCPUCP), Instituto Cultural Peruano Norteamericano (ICPNA), Alianza Francesa, entre otros, con quienes ha organizado actividades conjuntas en temas de interés común tanto en Lima como en otras localidades del país. No obstante, otros centros culturales del medio como el ICPNA o el CCPUCP tienen una orientación notablemente distinta a la del CCE, por lo que en la actualidad éste constituye un referente relativamente singular, permeable a las nuevas expresiones del arte y de la cultura, abriendo espacio a las expresiones más fronterizas y de vanguardia. El Centro trata de incorporar también a las

poblaciones de los conos y de otras zonas marginales como usuarios de su oferta cultural, facilitando el traslado de grupos hacia sus instalaciones y recurriendo al trabajo de las ONGD especializadas. Se trata de ofrecer la cultura, teatro infantil, cine, visita a exposiciones diversas o bibliotecas ambulantes como forma de promover la igualdad social. No cabe decir, sin embargo, que este enfoque sea derivado de una directriz emanada desde la dirección central en Madrid, sino que es consecuencia del criterio, relativamente autónomo, de quienes han tenido responsabilidades de dirección del centro en los últimos años.

La oferta cultural del centro es muy amplia y diversa. Entre sus actividades cabe destacar las siguientes:

- *Festival Iberoamericano de Música Electrónica*, que permite situar a Lima en el circuito internacional.
- Presentaciones de *Música Clásica Contemporánea*, para potenciar la vanguardia cultural peruana
- *Programa de Museos Españoles*, para conocer el arte peruano y preparar curadorías para exposiciones en España
- *Revisiones del barroco contemporáneo*
- *Arquitectura peruana del siglo XX*, ciclo de conferencias y exposiciones, preparatorias de la Bienal de Arquitectura Iberoamericana a realizarse este año
- *Mesa de debate sobre restauración y otras acciones de cooperación*
- Exposiciones de Artes Plásticas periódicas, Ciclos de cine y video, Conferencias, Debates públicos, Recitales de poesía, música y danza, teatro y títeres. Además se dispone de servicios de biblioteca y videoteca.

También se traen exposiciones de creadores españoles de interés para los grupos locales. El Conservatorio Nacional de Música, la Escuela de Bellas Artes, el Archivo de la Nación han sido apoyados con la visita de algunos expertos en sus áreas de trabajo traídos desde España según demandas especiales.

Las actividades fuera de Lima están sujetas a la disponibilidad de los presupuestos. Por ejemplo, en estos momentos hay dos proyectos de interés: uno que aborda el tema de la negritud a través de una exposición fotográfica y un seminario *-Negro luminoso-* y que recorre las comunidades negras del Perú: Chincha, Chiclayo, Zaña y Piura; el otro es

una exposición sobre la arquitectura de las haciendas *-Haciendas, cortijos y lagares-*. Pese a estas iniciativas, lo cierto es que la limitada cobertura geográfica de las actividades del CCE –más allá de Lima– constituye una de sus debilidades, especialmente si se tiene en cuenta la limitada oferta cultural existente fuera de algunas pocas ciudades.

### 6.3.2. Programa de Patrimonio Cultural

Este Programa, en sus tres líneas, es el más ambicioso y complejo dentro de la cooperación española en Perú. Para el año 2004 ha presupuestado como aportación de la AECI aproximadamente 2 millones de euros, incluido la cantidad correspondiente a las Escuelas-Taller. Este Programa se está desarrollando en cuatro de las más importantes zonas geográficas de valor histórico del país: Lima, Arequipa, Cusco y Ayacucho. No obstante, el programa tiene una larga tradición, acogiendo desde 1989 cerca de 100 intervenciones, entre grandes y pequeñas, hasta convertir a Perú en uno de los exponentes del programa. Pese a su inequívoca relevancia, en el propio medio peruano no es reconocido el programa en la debida medida, acaso por un problema de falta de difusión.

Otro de los problemas cruciales del programa alude a los problemas de su inserción en el contexto nacional, sin que hayan logrado suficientes espacios de trabajo concertado entre la AECI y el INC. Este último, que por su naturaleza debería actuar como socio natural y estratégico en este programa, no ha participado en la medida de lo deseable, en parte debido a los recursos limitados con los que se desenvuelve para atender su misión y en parte, también, a problemas relacionados con el estilo de trabajo de ambas instituciones.

De otro lado, el programa de patrimonio cultural no ha logrado despegarse de una cierta imagen elitista que rodea el tema del patrimonio cultural en el Perú, como asunto de especialistas, con limitada capacidad para establecer lazos con la población, verdadera dueña del legado histórico. Donde mejor se ha logrado superar esa deficiencia ha sido en el caso Valle del Colca, pero en todo caso apunta a un problema sobre el que se debe insistir y que va más allá del trato con las instituciones contraparte.



De los componentes del programa, las Escuelas Taller es el que concita una opinión más favorable. Se entiende que constituyen iniciativas notablemente beneficiosas, con efectos multiplicadores diversos, como el mejoramiento de la calidad y calificación en la mano de obra especializada, la ampliación de las oportunidades de empleo de los operarios y maestros de obra y el sostenimiento de oficios en riesgo de ser perdidos. Todo ello convierte a la recuperación del patrimonio cultural en una oportunidad de desarrollo, con alta incidencia sobre los colectivos pobres. Así, por ejemplo, el 70% de los egresados trabajan en sus especialidades y el 30% vuelve a la escuela para buscar a través de ella algunas oportunidades y ésta los acoge como en el caso de la obra de la Casa Aspíllaga donde trabajan 70 alumnos con 30% de monitores y profesores de la escuela. Además, la Escuela Taller de Lima está desde hace un mes albergando la realización de un curso sobre microempresa para 30 ex alumnos con fondos de una entidad de desarrollo social y una ONG española. Este curso, que dura 6 meses, ha tenido gran acogida y culmina con la presentación de proyectos de formación de microempresas que, si son aprobados como factibles, obtendrán financiamiento.

La relación del programa con ese objetivo de reducción de la pobreza constituye otro de los aspectos problemáticos. Porque lo cierto es que es difícil defender una posición concluyente, en gran medida por la ausencia de mediciones de impacto. En todo caso, cabe señalar que si bien no siempre las intervenciones tienen una clara justificación desde la perspectiva de desarrollo y de la reducción de la pobreza, no faltan iniciativas que promueven el desarrollo de una infraestructura sobre la que sustentar una cierta reactivación económica de zonas deprimidas.

Así, por ejemplo, se supone que la intervención Valle del Colca puede tener un cierto impacto de desarrollo, habida cuenta que se trata de un área muy deprimida, eminentemente agrícola y ganadera, que tiene en la recuperación de su patrimonio una oportunidad notable para reducir sus condiciones de pobreza. Se estimula con esa acción el interés en visitar el valle más allá de lo que han sido los circuitos tradicionales como de Chivay al Mirador de los Cóndores. Están aumentando los visitantes en los últimos años y surgiendo una demanda de ser-

vicios que la propia población ofrece. Para completar ese proceso la AECI ha capacitado a la población, especialmente mujeres, en la producción de artesanía: imaginería, escultura en piedra y madera.

De igual forma, el Plan de Revitalización del Centro Histórico de Huamanga es un instrumento muy apropiado para incentivar el desarrollo del turismo local en una ciudad que dispone de limitada oferta, pese a su enorme patrimonio colonial. También Huamanga tiene pocas probabilidades de generar sostenibilidad económica y social si no se fortalece el proceso de rehabilitación de su centro histórico. La principal fuente de ingresos para la ciudad se da en las festividades de la Semana Santa (dos semanas de ritos, procesiones, ferias artesanales, agropecuarias, manifestaciones costumbristas, etc., en el centro histórico). Se podría decir que la demanda de visitantes que se produce anualmente para estas fechas podría ampliarse si las condiciones del centro histórico fueran mejores. E, igualmente, Ayacucho mejoraría notablemente como sitio de interés para los visitantes nacionales y extranjeros si se abordasen intervenciones drásticas en el ambiente urbano. Y, en fin, Arequipa, que es un lugar de atracción durante todo el año por su excelente clima, gastronomía y paisaje, podría incrementar su capacidad de generación de renta si se lograra explotar mejor sus atractivos, que están casi exclusivamente asociados a su patrimonio cultural mueble e inmueble y su artesanía (una de las más apreciadas del país). Para esto, las intervenciones debieran darse en ambientes urbanos y barrios adicionalmente al tratamiento de monumentos individuales.

### **6.3.3. Programa de ayudas para cooperación cultural con Iberoamérica en el sector cultural (MECD)**

Este programa dejó de existir en el año 2003, pero suponía una posibilidad para mejorar la formación de los gestores culturales a través de estadías en España. El proceso era gestionado directamente por la oficina de la AECI, para hacer más ágil el proceso y evitar la lentitud de las instituciones locales. En la convocatoria del año 2002 el programa favoreció a 28 becarios. Las convocatorias no eran públicas y estaban dirigidas, a través de canales directos, a entidades públicas y privadas que se seleccio-

naban de acuerdo a los cursos ofrecidos. La razón expuesta por AECI para justificar ese proceder es que se trataba de vacantes limitadas y además las instituciones avalaban a sus candidatos para garantizar su aprovechamiento adecuado.

#### **6.4. LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN CULTURAL ESPAÑOLA EN EL PERÚ**

Pese a tratarse de una de las líneas de acción centrales de la cooperación española en Perú, la cooperación cultural se enfrenta a diversos problemas que debiera corregir:

##### **6.4.1. Sostenibilidad y consideración del contexto social**

Subsiste un problema de inercia en la percepción del INC sobre el programa de cooperación española. Los primeros años del programa de AECI no se caracterizaron por establecer relaciones institucionales sólidas y fluidas con el INC. Por su parte, el INC es una institución cuyos funcionarios cambian en función de los gobiernos de turno y se seleccionan entre especialistas, algunos muy ortodoxos en el tema de la conservación del patrimonio. Ello dificulta tanto la continuidad de las relaciones como la flexibilidad en el diseño de actividades conjuntas.

De hecho, una de las debilidades del programa de cooperación español es el no haber logrado una participación equilibrada de las partes debido en buena medida a la incapacidad del Estado Peruano de asignar los recursos de contrapartida. También ha habido, en otros momentos, problemas de desencuentros institucionales por diferencias de criterios de intervención. Se trataba de que AECI fuera un ente ejecutor de propuestas y proyectos de intervención preparadas por el INC pero, en la práctica, se ha dado una situación distinta según la cual la AECI proponía y ejecutaba los proyectos y el INC sólo intervenía como ente supervisor. Aunque este problema se ha superado en gran medida, todavía debe ser objeto de seguimiento.

La actual administración, sin embargo, parece más decidida a trabajar con la cooperación internacional, adoptando una posición más activa, por lo que el problema puede

atenuarse en el futuro. Por lo demás, las preocupaciones sobre sostenibilidad y ausencia de consideración del contexto social pudieran estar sobrevaluadas, especialmente si se tiene en cuenta los casos de participación de la población en las intervenciones del Colca, en el desarrollo de las Escuelas-Taller o en los proyectos de renovación urbana de Arequipa y Ayacucho. No obstante, que la AECI se implicase en el proyecto de *Patrimonio, ciudadanía y desarrollo* del gobierno peruano sería de gran impacto, ya que trata de trabajar en acciones de amplia cobertura e involucrando a la población en todo el proceso, incluido su posterior sostenimiento.

##### **6.4.2. Posibilidad de apoyo al desarrollo institucional del INC**

La cooperación española debería considerar la posibilidad de apoyar el fortalecimiento institucional del INC en todo el ámbito nacional, como centro gestor del programa cultural. Las debilidades institucionales son de diversa índole, por lo que las actividades de apoyo pueden desplegarse en distintos ámbitos. En concreto:

- La base de datos sobre Patrimonio Cultural está completamente desactualizada, no se conoce el estado real de conservación física y de condición legal de los bienes inmuebles y de los bienes muebles. La actualización de este inventario y la catalogación de los bienes muebles es una tarea que debe realizarse y para la que el INC no cuenta con los recursos técnicos ni humanos.
- El listado de sitios declarados como bienes monumentales está en una hoja de cálculo y sería necesario tenerla en un sistema de base de datos que luego pueda vincularse a un sistema de información geográfica. Esto permitiría compartir la información con el registro nacional de propiedad. Estos dos registros al no estar conectados impide el manejo de la información requerida para procesos de intervención sobre estos inmuebles.
- La organización del INC muestra muchas debilidades para operar eficientemente, hacen falta recursos materiales, capacitación y apoyo financiero para disponer de recursos humanos calificados.

- El INC es una institución altamente centralizada y en un país extenso y con un número considerable de bienes culturales sólo ha podido ejercer un papel tutelar y de control muy imperfecto pues se limita, en la mayoría de las veces, a la revisión de expedientes para la autorización de intervención en inmuebles, ambientes y zonas monumentales. Conviene revertir esta situación y convertir al INC en la entidad que propone, actúa y ejerce un real manejo del patrimonio cultural a su cargo.

- Es también necesario propiciar la revisión de los criterios utilizados para declarar las calidades arquitectónicas de los inmuebles y las urbanísticas de los ambientes monumentales. La cooperación española podría contemplar un programa sostenido de seminarios, pasantías, etc. para fortalecer la capacidad nacional para ampliar el espectro del conservador clásico y promover la necesaria introducción de otras disciplinas en el planteamiento de las intervenciones.

#### 6.4.3. Nuevos criterios de actuación

Para conseguir mayores resultados habría que cambiar alguno de los criterios de actuación de la cooperación española. Entre los nuevos criterios a seguir, podrían figurar los siguientes: i) mejorar los niveles de coordinación con las instituciones locales mediante la realización de encuentros, seminarios, exposiciones, tanto en Lima como en las principales localidades del país, que contribuyan a difundir los logros e impactos alcanzados tanto en el Centro Cultural de España como en el Programa de Patrimonio Cultural; ii) desarrollar mecanismos de cooperación con las universidades nacionales que realizan actividades de formación de postgraduados en campos afines a aquellos del Programa de Patrimonio Cultural; iii) reforzar y sostener la participación de las mujeres en los procesos de participación local y en las convocatorias de los cursos de las Escuelas Taller y en la asociación de egresados y difundir las experiencias realizadas en el Valle del Colca como modelo de gestión con la población; iv) incorporar en todos los proyectos un significativo componente de difusión de resultados e impactos para promover la replicabilidad de este tipo de intervenciones en otras instituciones

especializadas en la promoción del desarrollo local y la puesta en valor del patrimonio cultural; y v) aprovechar los espacios de debate y diálogo que genera el CCE para fortalecer los esfuerzos de difusión de las experiencias realizadas en el Programa de Patrimonio Cultural.

## 7. Recomendaciones finales

Pese a su importancia, la política española de cooperación cultural apenas ha concitado la reflexión y el estudio de los analistas. Tampoco a nivel internacional existe una literatura abundante sobre estos aspectos, que, si embargo, adquieren creciente relevancia en la actualidad. En el presente caso, y con la modestia a que obliga una primera aproximación al tema, se pretende acabar el recorrido realizado con unas conclusiones que, al tiempo, apunten recomendaciones para el trabajo futuro. Conclusiones y recomendaciones finales que se formularán en un tono meramente enunciativo, por cuanto recogen juicios que han sido más extensamente argumentados páginas atrás:

- En primer lugar, la libertad cultural se configura como uno de los componentes básicos de todo proceso de desarrollo. No cabe hablar de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas si a éstas se las margina por sus creencias, símbolos, referencias, cosmovisión, religión o idioma. Ahora bien, la libertad cultural no comporta la apelación irrestricta a la tradición, ni el conservatismo extremo, sino defender que las personas puedan optar por los elementos de referencia con los que se sientan identificados. Lo que comporta el apoyo a aquellas manifestaciones culturales que son objeto de exclusión y marginación, aquellas que carecen de los medios para sostenerse y hacerse visibles, para que el diálogo entre culturas pueda darse sobre una base más igualitaria.

- En segundo lugar, suponer que existen culturas intrínsecamente incompatibles con el progreso y la democracia no parece un juicio adecuadamente fundado. Ninguna cultura tiene el monopolio de la tolerancia, ni se reserva para sí el privilegio exclusivo de alentar el desarrollo. El progreso social y económico se ha dado en países de muy

distinta matriz cultural, donde rigen cosmovisiones, creencias y religiones igualmente dispares. Culturas que hoy se ponen como modelo por su compatibilidad con el progreso fueron hasta no hace mucho tiempo contraejemplos marcados de lo que hoy se reclama: no cabe suponer que otras culturas no puedan recorrer procesos de cambio semejantes.

- En tercer lugar, reconocer el valor de la diversidad cultural no comporta aceptar las culturas como si se tratase de una realidad integral e invariante, que deba aceptarse o rechazarse de una vez por todas. Las culturas cambian y rara vez son homogéneas. Por ello es posible respetar una cultura y rechazar, sin embargo, aquellas de sus prácticas que sean lesivas con la igualdad de oportunidades y con los derechos de las personas. La defensa del diálogo entre culturas reclama como sustrato básico el reconocimiento de los derechos de las personas.

- En cuarto lugar, no cabe concebir un proceso de desarrollo sin incluir entre las dimensiones básicas del cambio aquella que afecta al ámbito cultural. La ampliación de la libertad cultural se conforma, por tanto, como una de las dimensiones obligadas de todo proceso de desarrollo que se quiera socialmente sustentado. Lo que comporta, desde la perspectiva de la cooperación internacional no sólo definir un ámbito de trabajo específico relacionado con la cultura, sino también entender la cultura como una dimensión necesaria en toda intervención de desarrollo, cualquiera que sea el ámbito en el que ésta se produzca. Al fin, toda intervención de desarrollo, se sea o no consciente de ello, está culturalmente cargada: lo que se trata es de hacer explícita esa carga para potenciar un diálogo respetuoso y creativo.

- En quinto lugar, España ha desplegado una importante actividad en el ámbito de la cooperación cultural. De hecho, se encuentra entre los tres principales donantes en este ámbito. No obstante, pese a ese trabajo no ha sido capaz de definir una estrategia integral de trabajo en el sector, adecuadamente fundamentada. No ha existido una previa reflexión acerca del papel que la cultura tiene en los procesos de desarrollo, ni una delimitación del campo específico de la acción cultural en el seno de la cooperación al desarrollo. Como derivación, tampoco se ha logrado transversalizar la cultura,

haciendo de esta dimensión un componente a considerar en toda intervención de desarrollo.

- En sexto lugar, y como consecuencia de la carencia mencionada, no ha existido la coordinación debida tanto entre las instituciones implicadas en la acción cultural como entre los diversos programas en los que aquella se materializa. Esto ha permitido que con frecuencia se hayan confundido las tareas de promoción cultural en el exterior con las de cooperación al desarrollo en el ámbito cultural.

- En séptimo lugar, el Programa de Patrimonio constituye uno de los ejes centrales de la cooperación cultural española. Se trata de un programa de largo recorrido, con un número de realizaciones notable y una alta visibilidad. Sus intervenciones han podido revitalizar zonas y edificios sobre los que sustentar una futura actividad económica y turística de interés. Pese a ello arrastra dos problemas básicos, que sólo recientemente parecen haber sido considerados. En primer lugar, la excesiva concentración de actuaciones sobre el patrimonio inmobiliario y, en general, de ascendencia colonial, dejando de lado otras posibles ámbitos del patrimonio cultural de los pueblos, algunos de ellos más ligados a sus tradiciones y raíces. En segundo lugar, el predominio que ha tenido una dinámica inducida por la oferta, con limitada participación de las instituciones locales y con mayor atención a la rehabilitación que a la sostenibilidad posterior. Otorgar más importancia a las tareas de participación social y de fortalecimiento de las instituciones gestoras de la política cultural podría ser una buena recomendación para el futuro.

- En octavo lugar, una parte del Programa de Patrimonio es la constitución de las Escuelas Taller: se trata de la iniciativa que ha concitado los juicios más positivos. A través de su actividad se capacitan a las personas, se amplían las posibilidades del mercado laboral y se mantienen oficios con riesgo de ser perdidos. En todo caso, para tener un juicio más completo de esta iniciativa sería conveniente hacer un seguimiento más detallado y sistemático de las ocupaciones posteriores de los alumnos de las Escuelas Taller, al objeto de conocer el impacto de medio plazo de su actividad.

- En noveno lugar, la actividad de los Centros Culturales constituye otra de las grandes líneas de trabajo en el ámbito de la cooperación cultural. En este ámbito es donde en mayor medida se aprecia la falta de una visión integral y coordinada por parte de la cooperación española. La actividad de los centros ha sido, en muchos casos, la que sus respectivos directores han promovido de manera relativamente autónoma. Semejante autonomía ha tenido una consecuencia positiva, en la medida en que ha permitido que algunos profesionales altamente comprometidos y activos dieran a los centros una clara orientación hacia la promoción de las actividades creativas y culturales de los países en donde operaban, desarrollando una labor muy positiva de otorgar espacio a los sectores poco integrados en los circuitos oficiales respectivos. Pero se trata de una iniciativa particular de cada director de centro, más que de una directriz centralizada. Es claro que aunque esa autonomía haya tenido re-

sultados positivos, también ha generado costes en términos de falta de criterios compartidos y de complementariedad en las acciones que se debieran corregir en el futuro.

- Por último, es necesario reiterar la necesidad de que la lucha contra la exclusión cultural y la pobreza esté presente en la programación de la actividad cultural. Vincular la actividad cultural a la lucha contra la pobreza no es necesariamente equivalente a promover la cultura popular, sino, sobre todo, a garantizar la accesibilidad de todos a la oferta cultural disponible. Para lo cual es necesario establecer los indicadores de seguimiento y de evaluación de impacto de las intervenciones. Una cooperación cultural fundada en se principio no sólo dotaría a los pueblos de mayor autonomía y autoestima, sino también les proporcionaría una potencial fuente de ingreso para hacerlo materialmente más ricos en el futuro.

## Orientaciones bibliográficas

Como se ha mencionado en el capítulo, no existen muchos estudios que traten de manera específica la cooperación cultural en el ámbito de la ayuda al desarrollo, pero sí es posible encontrar una abundante bibliografía sobre aspectos afines, que pueden ayudar a fundamentar el análisis. Así, por ejemplo, existe una nutrida bibliografía sobre los problemas que plantea la diversidad cultural en un mundo globalizado. Entre los principales trabajos quizá quepa destacar los debidos a B. Barry (2001), *Culture and equality: An egalitarian critique of multiculturalism*, Polity, Cambridge; A. Appadurai (1996), *Modernity at large: cultural dimension of globalization*, University of Minnesota Press; D. Austin y M. O'Neill (ed) (200), *Democracy and cultural diversity*, Oxford University Press; R. Bauböck y J. Rundell (eds) (1998), *Blurred boundaries: migration, ethnicity and citizenship*, Ashgate; S. Benhabib (2002), *The claims of culture: equality and diversity in the global era*, Princeton University Press; A. Gutmann (ed) (1994), *Multiculturalism*, Princeton University Press; Th. Kearns (1999), *Cultural pluralism, identity politics and the Law*, University of Michigan Press; y W. Kymlicka y W. Norman (eds) (2000), *Citizenship in diverse society*, Oxford University Press.

El debate sobre la dimensión cultural del desarrollo ha dado lugar también a una literatura relativamente abundante. Desde una perspectiva antropológica, cercana al postdesarrollismo, puede acudir al trabajo de A. Escobar (1996), *Encountering development*, Princeton University Press o de G. Rist (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Ed. Catarata; con igual espíritu crítico de O. Mehmet (1999), *Westernizing the Third World*, Routledge; la perspectiva comunitarista está bien desarrollada en M. Sandel (1998), *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge University Press; y la perspectiva cosmopolita se encuentra desarrollada en D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton (2002), *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, Oxford University Press.

Desde una perspectiva más referida a los problemas del desarrollo, un texto notablemente sugerente, que acoge diversas colaboraciones es el de V. Rao y M. Walton (eds) (2004), *Culture and public actions: A cross disciplinary dialogue on development policy*, Stanford University Press. Y, acaso, con menos ambiciones doctrinales, el libro promovido por el BID, B. Kliksberg y L. Tomasini (eds) (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Con un enfoque más aplicado, igualmente relacionado con los problemas y dimensiones del desarrollo, podrían citarse los trabajos del Minority Right Group International (2003), "Indigenous people and poverty: The cases of Bolivia, Guatemala, Honduras and Nicaragua", en [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org); M. Nussbaum y J. Gloves (eds) (1995), *Women, culture and development*, Clarendon Press; P. Pattanak (1998), *Cultural indicators of well-being: some conceptual issues*, UNESCO; G. Psacharopoulos y H. Patrinos (eds) (1994), "Indigenous people and poverty in Latin America", Banco Mundial; F. Stewart (2002), "Horizontal inequalities: A neglected dimension of development", *Documento de Trabajo 81*, Queen Elizabeth House; J.C. Valdes (2002), "Cultural development indicators: Towards a new dimension of human well-being", en [www.colloque2002symposium.gouv.qc.ca](http://www.colloque2002symposium.gouv.qc.ca).

Finalmente, resultan de lectura obligada los informes que realiza anualmente la UNESCO, presentados como *World Culture Report*. Y, finalmente, resulta de interés el *Informe de Desarrollo Humano 2004* elaborado por el PNUD y dedicado monográficamente al tema de la cultura. La elaboración de este informe dio lugar a diversos materiales de trabajo de interés, que se encuentran citados en el propio informe.

## Documentos de trabajo editados

- DT5/2004 *Exportaciones y crecimiento económico: el caso de España*, Vicente Donoso, Víctor Martín.
- DT4/2004 *Sobre las dificultades de medición del contagio financiero*, Ángel Vilaríño.
- DT3/2004 *La incidencia de las transferencias del Gobierno en la distribución de la renta en Estados Unidos: 1981-2000*, Enrique Palazuelos.
- DT2/2004 *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish Manufacturing Firms*, Isabel Álvarez, José Molero.
- DT1/2004 *Emigración y desarrollo. Implicaciones económicas*, José Antonio Alonso.
- DT13/2003 *Spanish foreign aid: Flaws of an emerging framework*, José Antonio Alonso.
- DT12/2003 *Specialisation in services of European Union countries: a proposal of taxonomy*, José Molero, Micheline Boueri.
- DT11/2003 *The profile of human capital in technological regimes*, Berta Sánchez.
- DT10/2003 *The geography of the knowledge based economy in Europe: a regional approach*, Xavier Vence, M. González.
- DT9/2003 *El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al consenso de Washington*, Carlos Garcimartín, Santiago Díaz de Sarralde.
- DT8/2003 *Poverty Reduction and Aid Policy*, José Antonio Alonso, Carlos Garcimartín.
- DT7/2003 *La educación en la Política Comunitaria de Ayuda al Desarrollo. Perspectivas para América Latina*, Gloria Angulo.
- DT6/2003 *Regional Trading Blocks as a response to Global Poverty: a critique of the Euro-Mediterranean Agreements*, Andrew Mold.
- DT5/2003 *Openness and Institutions. The Developmental Perspective*, Jeroen Vergote.
- DT4/2003 *La Europa de la ampliación*, Vicente Donoso, Víctor Martín, Federico Soto, David de Carlos.
- DT3/2003 *Service export flows: empirical evidence for the European Union*, José Molero, Sara Barcenilla.
- DT2/2003 *International competitiveness of the services sector in some european countries*, Carlos Díaz de la Guardia, José Molero.
- DT1/2003 *The technological strategies of multinational enterprises: their implications for national systems of innovation*, José Molero, Isabel Álvarez.