Universidad de Deusto
Deustuko Unibertsitatea
University of Deusto

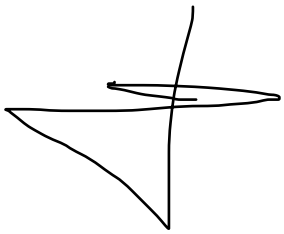
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

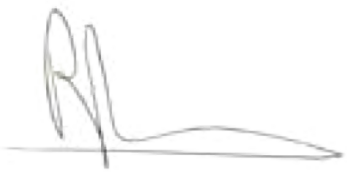
Programa de Doctorado en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano

Propuesta de un modelo de acción cultural exterior de la Unión Europea a partir del análisis de los procesos de integración comunitaria

Doctorando: José Luis Perales García

Director de Tesis: Dr. Roberto San Salvador del Valle Doistua





Doctorando José Luis Perales García Dr. Roberto San Salvador del Valle Doistua

Varsovia, 2023

A Igor y Alejandra

AGRADECIMIENTOS

Como el *Team Europe* del que se habla más adelante, el trabajo que aquí se hace visible no hubiese sido posible sin la ayuda de muchas personas que merecen mi agradecimiento. En primer lugar, mi director de tesis, Roberto San Salvador del Valle Doistua a quien, a pesar de la distancia física que nos ha separado durante estos años y los mil avatares, siempre he sentido cercano y me ha transmitido su confianza de que la nave llegaría a buen puerto. Su entereza y su constante aliento me han servido de guía tanto en los días de calma como en medio de las tempestades. Como escribía Pierre Loti en *Aziyadé*: «Quel bonheur de pouvoir dire tout ce que l'on sent à quelqu'un qui vous comprend jusqu'au bout et non pas seulement jusqu'à un certain point, à quelqu'un qui achève votre pensée avec le même mot qui était sur vos lèvres, dont la réplique fait jaillir de chez vous un torrent de conceptions, un flot d'idées»[1]. Igualmente, quisiera extender mi gratitud a quienes en la Universidad de Deusto me han hecho la vida académica más fácil aconsejándome y marcándome el camino para lograr mi meta. María Pilar Rodríguez, como coordinadora del Programa de Doctorado en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano hasta fechas muy recientes, siempre ha atendido a mis dudas y ha encontrado solución a todos mis planteamientos. También mis palabras van dirigidas a Inge Zabaleta y Nerea Achútegui, en la Deusto International Research School (DIRS), quienes han sido el consuelo a mis frustraciones con los trámites administrativos para alguien que terminó los anteriores estudios universitarios en el siglo pasado. Como en toda sociedad estructurada, hay que cumplir con las normas, trámites y plazos, y ellas han sido buenas guardianas del ordenamiento.

Pese a que la labor de investigación, en mi caso, ha sido una tarea en gran medida introspectiva, no por ello toda la inspiración me ha venido de dentro. Se debe mucho a las ideas y los ejemplos que he ido recolectando de las conversaciones y encuentros con otros colegas de profesión, de todos los niveles, en todos los países que he cumplido mis funciones como jefe de Actividades Culturales en el Instituto Cervantes. Como resumen de todas las aportaciones, querría destacar las palabras de Andrew Murray, antiguo

[1] Pierre Loti, *Aziyadé : suivi de Fantôme d'Orient*, Folio Classique N° 2058 (Paris: Gallimard, 1991).

directivo del British Council y que estuvo al frente de EUNIC durante un tiempo, cuando me dijo: «Debemos trabajar en proyectos cuyos frutos verán las generaciones futuras».

Por último, aunque sea brevemente y no sea propio de mí hablar de mi familia en público, quiera dejar constancia del reconocimiento que le debo. El periodo de trabajo de la tesis coincidió con el nacimiento de mi hija en circunstancias muy difíciles. Su lucha permanente por superar cualquier contratiempo y su eterna sonrisa han hecho insignificantes todos los problemas que yo haya podido tener. Ni todas las horas acumuladas que le adeudo colmarán nunca la recompensa de su inmenso afecto. Como tampoco el desinteresado apoyo de mi marido desde el primer minuto. Sus sacrificios han sido más numerosos que los míos y, por ello, siempre estaré agradecido por su enorme generosidad.

Campo di Fiori, de Czesław Miłosz[2]

En Roma en el Campo di Fiori
Cestos de aceitunas y limones,
Adoquines rociados de vino
Y de trozos de flores.
Marisco rosado
Vierten los vendedores al mostrador,
Brazados de negras uvas
Caen en la piel de los melocotones.

Aquí, en esta misma plaza
Quemaron a Giordano Bruno,
El verdugo encendió la pira
Ante un círculo de curiosa turba,
Y apenas se apagaron las llamas,
Las tabernas volvían a estar llenas,
Cestos de aceitunas y limones
Traían los vendedores en sus cabezas.

Recordé Campo di Fiori
En Varsovia cerca del tiovivo,
En una agradable tarde primaveral,
Con sonidos de una música alegre.
Las salvas tras los muros del gueto,
Las apagaba la jovial melodía
Y las parejas se elevaban

[2] «Campo di Fiori», de Czesław Miłosz, en la traducción de Xavier Farré, en: *Czesław Miłosz. Tierra inalcanzable. Antología poética*, Galaxia Gutenberg, 2011. Nótese que este poema fue escrito en la Pascua de 1943, y que del 19 de abril al 16 de mayo tuvo lugar el llamado *Levantamiento del gueto de Varsovia*, contra la deportación masiva de judíos a los campos de exterminio por parte de las tropas alemanas. El premio Nobel polaco nació en la actual Lituania en 1911 y sobrevivió a la ocupación alemana durante la Segunda Guerra Mundial. Miłosz trabajó como agregado cultural para el gobierno de la República Popular de Polonia, pero pronto tuvo que exiliarse en Francia y Estados Unidos. Murió en Cracovia en 2004.

Muy alto en aquel claro cielo.

A veces, el viento traía negras
Cometas de las calles en llamas,
Ellos, subidos en el tiovivo,
Cogían algunos retazos al aire.
Aquel viento de las casas en llamas
Levantaba los vestidos de las chicas,
Las multitudes alegres reían
Aquel bello domingo varsoviano.

Alguien puede leer una moral,
Que el pueblo varsoviano o romano
Mercadea, se divierte, ama
Ante hogueras martiriales.
Otro lee la moral
Sobre el pasar de las cosas humanas,
Sobre el olvido que crece
Antes de que se apaguen las llamas.

Pero yo entonces pensaba
En la soledad de los que perecen.
En que cuando Giordano Bruno
Subió al cadalso
No encontró en la lengua humana
Ni una sola expresión
Para despedirse de la humanidad,
Esa humanidad que permanecía.

[…]

Y para los que perecieron, solitarios,
Olvidados ya del mundo,
Nuestra lengua devino extraña

Como la lengua de un planeta antiguo.
Hasta que todo sea una leyenda
Y después de muchos años,
En un nuevo Campo di Fiori,
Se alce en sedición la palabra del poeta.

Varsovia, Pascua, 1943

RESUMEN

La cultura de la UE, tanto en su dimensión interna como en su vertiente externa, juega un papel primordial en la integración europea, más allá de lo que pueda inferirse de lo expuesto en el Tratado de Lisboa, y en concreto en el artículo 167 del TFUE que la regula, o de lo promovido por programas como Europa Creativa. Desde hace tiempo, las instituciones comunitarias han trabajado en esa dirección, pero la multiplicidad de disposiciones, la variedad de actores involucrados y las distintas fuentes de financiación, no han ofrecido una visión coherente del verdadero peso que la cultura tiene en la construcción del proyecto europeo.

De ahí que el propósito principal de esta tesis sea el proponer un modelo de acción cultural exterior de la UE, partiendo de los procesos de integración comunitaria. Para ello, se han acotado una serie de términos que centran el objeto de estudio a partir del análisis crítico de las fuentes académicas y la documentación accesible en las instituciones de la UE, así como mediante numerosos ejemplos prácticos que apoyan los argumentos expuestos. En primer lugar, se ha delimitado lo que se entiende por procesos de integración pues la terminología es tan amplia y poliédrica como las distintas teorías que los analizan. En segundo lugar, y debido a la ausencia de una definición concreta de cultura, se ha abordado este tema desde su carácter transversal y su estrecha vinculación con otras políticas comunitarias, con el fin de circunscribir su marco operativo y posibilitar un uso comprehensivo del significado que abarque a todas ellas. Por último, se ha analizado la acción exterior entendida como concepto, pero también como acto, que desborda el contenido semántico y práctico de términos como «política exterior» o «relaciones exteriores» de la UE y sus Estados miembros.

Sobre esta base, se presenta una propuesta de acción cultural exterior comunitaria, tomando como estudio de caso Ucrania, ejemplo actual y paradigmático de los procesos de integración interna y externa al mismo tiempo. Las relaciones entre Ucrania y la UE se retrotraen al siglo pasado, pero se vieron reforzadas con la puesta en marcha de la Política de Vecindad Europea, y por ser el país uno de los ejes centrales de la Asociación

Oriental. El punto de inflexión lo marcó en 2014 la anexión de Crimea y el ataque a la región del Dombás ucraniano por parte de Rusia. Desde entonces se ha producido un proceso de europeización mediante el cual las políticas impulsadas por las autoridades y las instituciones ucranianas han ido convergiendo progresivamente con los estándares europeos. No obstante, la agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania, el 24 de febrero de 2022, evidenció la necesidad de demostrar que la UE, como actor global, debía ser más asertiva y hablar el lenguaje del poder.

En este contexto en que la política comunitaria privilegia aspectos sobre la seguridad (militar, económica o de suministros), este trabajo explora el papel fundamental que la cultura puede desempeñar. Se defiende, así, un modelo de acción cultural exterior cimentado en la concreción del ámbito de actuación, la puesta al día del marco normativo y la redefinición de lo que debe entenderse por acción cultural. La conclusión, por un lado, es clara al concebir la cultura como bien público, tal y como recoge la Declaración final de MONDIACULT 2022; y, por otro lado, al apostar por las relaciones culturales internacionales y no por una diplomacia cultural basada en el *showcasing* de los 27 Estados miembros. Es necesario que la acción cultural exterior de la UE tenga una ambición geopolítica, alineada con los intereses comunitarios, y que esté guiada por los valores europeos, además de reconocer y generar valor. En un escenario en que las fronteras entre las políticas internas y externas son cada vez más difusas, este valor debe venir de la mano de distinguir su papel transformador, basado en la dimensión económica y social de la cultura, así como en la trascendencia de las revoluciones digital y verde de la sociedad. Por otro lado, se hace imprescindible identificar a los agentes y los métodos de trabajo, así como singularizar los recursos financieros para que la acción cultural exterior sea más efectiva y logre un mayor impacto.

El modelo de acción cultural exterior propuesto pretende ser un patrón sobre el cual trabajar en futuras reformas comunitarias, y puede ser útil tanto a Ucrania en su camino de adhesión a la UE y a la reconstrucción del país en un escenario posconflicto, como también a otros países o regiones con los que la UE tenga relaciones. Pero además sirve para ilustrar el valor instrumental que tiene la cultura en el seno de la UE, y que la hacen

merecedora de una mayor atención por parte de la ciudadanía y de las instituciones europeas para invertir en ella.

Palabras clave: Unión Europea, cultura, integración, acción exterior, Ucrania

---

ABSTRACT

The role of culture within the European Union, both in its internal dimension and its external aspect, assumes a pivotal role in the process of European integration. This role transcends what is explicitly outlined in the Treaty of Lisbon, notably in Article 167 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), or what is promoted by initiatives such as the Creative Europe programme. Over an extended period, EU institutions have dedicated efforts towards this objective. However, the intricate web of regulations, the multitude of stakeholders involved, and the diverse sources of funding have not yielded a coherent understanding of the true significance of culture in the construction of the European project.

Consequently, the primary aim of this thesis is to propose a model for the European Union's external cultural action, grounded in the processes of community integration. To achieve this, we have refined key terminologies that form the nucleus of our study, drawing from critical analyses of academic sources and accessible documentation within EU institutions. Numerous practical examples have also been incorporated to bolster the arguments put forth. To begin, we have delimited the concept of integration processes, recognizing the inherent breadth and multifaceted nature of the terminology, which has been examined through various theoretical lenses. Subsequently, due to the absence of a precise definition of culture, we have addressed this subject by emphasizing its cross-cutting nature and its intricate interplay with other EU policies. This approach aims to delineate its operational framework and facilitate a comprehensive conceptualization of culture encompassing all related aspects. Furthermore, we have dissected external

action, both as a concept and an operational activity, surpassing the semantic and practical confines of terms such as foreign policy or the foreign relations of the EU and its Member States.

Based on this foundation, we present a proposal for the European Union's external cultural action, employing Ukraine as a case study—a contemporary and emblematic example of simultaneous internal and external integration processes. Historical relations between Ukraine and the EU extend back to the previous century, but they gained momentum with the implementation of the European Neighborhood Policy, particularly due to Ukraine's central role in the Eastern Partnership. The year 2014 marked a turning point with Russia's annexation of Crimea and its aggression in the Ukrainian Donbas region. Since then, Ukraine has undergone a process of Europeanization, resulting in the gradual convergence of its policies with European standards. Nevertheless, Russia's large-scale aggression against Ukraine on February 24, 2022, underscored the necessity for the EU, as a global actor, to adopt a more assertive stance and engage in power politics.

In a context where EU policy increasingly prioritizes security-related aspects (military, economic, and supply chain security), this work explores the pivotal role that culture can play. Accordingly, we advocate for an external cultural action model founded on the specification of its scope, the modernization of its normative framework, and the redefinition of the concept of cultural action. Our conclusion is unequivocal, conceptualizing culture as a public good in line with the Final Declaration of MONDIACULT 2022. Additionally, we advocate for international cultural relations over a cultural diplomacy approach that solely showcases the 27 EU Member States. This shift necessitates that the EU's external cultural actions adopt a geopolitical ambition, align with community interests, be rooted in European values, and emphasize recognition and value creation. In a context where the boundaries between internal and external policies blur progressively, this value proposition should be coupled with the acknowledgment of culture's transformative role. This role is grounded in the economic and social dimensions of culture, along with the profound influence of digital and green revolutions on society. Concurrently, it becomes imperative to identify the key actors, methods of

operation, and earmark financial resources to enhance the effectiveness and impact of external cultural actions.

The proposed model for external cultural action aims to serve as a template for future EU reforms. It can benefit not only Ukraine in its pursuit of EU accession and post-conflict reconstruction, but also other countries or regions engaged in relations with the EU. Moreover, it underscores the instrumental value of culture within the EU, meriting heightened attention from both citizens and European institutions, and warranting increased investment.

Keywords: European Union, culture, integration, external action, Ukraine

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 21

A. JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA DEL TEMA 30
B. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS 38
C. METODOLOGÍA Y PROCESO DE INVESTIGACIÓN 42
D. ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL 47

II. CAPÍTULO I: LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA 53

A. INTRODUCCIÓN 53
B. MARCO CONCEPTUAL DE LA INTEGRACIÓN 57
1. NATURALEZA DE LA UNIÓN EUROPEA 58
2. INTEGRACIÓN COMO VALOR 60
a) VALORES DE LA UNIÓN 60
b) FINALIDADES DE LA UNIÓN 64
3. SÍMBOLOS E IDENTIDAD COMUNITARIA 65
4. INTEGRACIÓN COMO PROCESO HISTÓRICO 73
5. ACEPCIONES DE UNA INTEGRACIÓN NO SOLO ECONÓMICA 86
6. TEORÍAS SOBRE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA 89
7. MODELOS DE INTEGRACIÓN 98
C. MARCO FUNCIONAL DE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA 102
1. PRINCIPIOS DE LA DELIMITACIÓN Y DEL USO COMPETENCIAL DE LA UE 102
2. REPARTO DE COMPETENCIAS 106
a) COMPETENCIAS EXCLUSIVAS 106
b) COMPETENCIAS COMPARTIDAS 106
c) COMPETENCIAS DE APOYO A LOS ESTADOS 107
d) COMPETENCIAS ESPECIALES DE LA UE 107
e) COMPETENCIAS SUBSIDIARIAS 108
D. MARCO INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN 108
1. EL CONSEJO EUROPEO 109
2. EL CONSEJO 110
3. LA COMISIÓN 112
4. EL PARLAMENTO EUROPEO 114

5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE) 117
6. EL BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) 118
7. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (TCE) 119
8. OTROS ÓRGANOS DE LA UE 120
a) COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE) 120
b) COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR) 121
c) BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI) 122
E. CONCLUSIONES 122

III. CAPITULO II. LA CULTURA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA 128

A. INTRODUCCIÓN 128
B. MARCO CONCEPTUAL 131
1. DEFINICIÓN DE CULTURA 131
2. CULTURA COMO VALOR 133
3. DEFINICIÓN DE CULTURA EN LA UE 136
4. EL VALOR DE LA CULTURA EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA 138
C. MARCO NORMATIVO DE LA CULTURA EN LA UE 145
D. MARCO DE ACTUACIÓN 151
1. LA COMISIÓN: LA NUEVA AGENDA EUROPEA PARA LA CULTURA (2018) .. 151
2. EL CONSEJO: EL PLAN DE TRABAJO (2023-2026) 157
E. MULTIDIMENSIÓN DE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO CULTURAL 162
1. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL 165
a) LA POLÍTICA REGIONAL 166
b) LAS CIUDADES Y LA CULTURA 171
2. LA DIMENSIÓN VERDE: EL PACTO VERDE EUROPEO / LA EUROPA VERDE DE LA CULTURA 175
3. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA 181
4. LA DIMENSIÓN DIGITAL 191
5. LA DIMENSIÓN SOCIAL 196
6. LA DIMENSIÓN CULTURAL 208
a) PATRIMONIO CULTURAL 209
b) ARQUITECTURA 211
c) MÚSICA 211
d) LITERATURA 213
e) CINE Y AUDIOVISUAL 214

F. AGENTES DE LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA CULTURAL EUROPEA ... 215
1. EL CONSEJO EUROPEO ... *216*
2. EL CONSEJO (DE MINISTROS DE CULTURA) ... *217*
3. LA COMISIÓN ... *217*
4. EL PARLAMENTO EUROPEO ... *219*
5. COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR) ... *220*
6. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (CESE) ... *221*
7. BANCO EUROPEO DE INVERSIONES ... *222*
8. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE) ... *223*
9. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (TCE) ... *224*
G. CONCLUSIONES ... 225

IV. CAPÍTULO III: CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR DE LA UE GENERADORA DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA ... 228

A. INTRODUCCIÓN ... 228
B. UNA DEFINICIÓN MULTÍVOCA: LA ACCIÓN (CULTURAL) EXTERIOR DE LA UE 232
1. LA ACCIÓN EXTERIOR ... *233*
a) Desde el punto de vista teórico ... 233
b) En relación con las teorías de la integración europea ... 236
2. ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR ... *238*
C. UN MARCO NORMATIVO BASADO EN UNA COMUNIDAD DE VALORES ... 241
1. EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE ... *241*
2. EN LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR ... *246*
3. NIVEL COMPETENCIAL ... *247*
4. TOMA DE DECISIONES ... *249*
D. UN MARCO DE ACTUACIÓN AMBICIOSO ... 251
1. DIMENSIÓN EXTERNA DE LA ACCIÓN CULTURAL DE LA UE ... *252*
2. LA CULTURA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE ... *260*
E. UNA ACCIÓN ESTRATÉGICA: MULTIDEMENSIÓN DE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO CULTURAL EXTERIOR ... 275
1. RELACIONES CULTURALES EXTERIORES ... *276*
a) POLÍTICA DE AMPLIACIÓN ... 276
b) LA POLÍTICA DE VECINDAD ... 282
c) RELACIONES ESTRATÉGICAS ... 293
(1) SOCIOS ESTRATÉGICOS (COREA DEL SUR) ... 294
(2) ASEAN/ASEM/ASEF ... 296

(3) ÁFRICA 298
(4) EU-CELAC 302
d) ORGANISMOS INTERNACIONALES: 305
(1) UNESCO 306
(2) CONSEJO DE EUROPA (CdE) 307
(3) OMC 309
2. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (SOSTENIBLE) 310
3. SITUACIONES DE CRISIS Y CONFLICTOS 319
4. RELACIONES COMERCIALES 323
5. DIPLOMACIA CLIMÁTICA Y EL PACTO VERDE EUROPEO 325
6. ESTRATEGIA DIGITAL EN LAS RELACIONES EXTERIORES 330
F. UNA ACCIÓN MULTINIVEL: AGENTES DE LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR 333
1. EL CONSEJO EUROPEO Y SU PRESIDENTE 334
2. EL CONSEJO (DE MINISTROS) 335
3. LA COMISIÓN 336
a) EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SEAE 338
b) ASOCIACIONES INTERNACIONALES (INTERNATIONAL PARTNERSHIPS) 341
c) VECINDAD Y AMPLIACIÓN 343
d) GESTIÓN DE CRISIS 343
e) CULTURA 344
f) MERCADO INTERIOR 348
g) COMERCIO 348
h) PACTO VERDE EUROPEO 350
i) UNA EUROPA ADAPTADA A LA ERA DIGITAL 351
4. PARLAMENTO EUROPEO 352
5. El BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI) 354
6. COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR) 355
7. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (CESE) 357
8. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA LA UE (TJUE) 358
9. EL TRIBUNAL DE CUENTAS (TCE) 359
10. OTROS 360
a) EUNIC 360
b) CULTURAL RELATIONS PLATFORM (CRP) 362
G. MULTICIPLICIDAD DE FUENTES DE FINANCIACIÓN 363
H. CONCLUSIONES 367

V. CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE MODELO DE ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR DE LA UE – UCRANIA 371

A. INTRODUCCIÓN 371
B. LA INTEGRACIÓN DE UCRANIA EN LA UE 377
C. CONCRECIÓN DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR 386
1. PONER AL DÍA EL MARCO NORMATIVO 387
2. REDEFINIR LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR 389
a) DESDE UNA CONCEPCIÓN DE CULTURA COMO BIEN PÚBLICO 391
b) QUE APUESTE POR LAS RELACIONES CULTURALES INTERNACIONALES 394
c) CON UNA AMBICIÓN GEOPOLÍTICA 402
d) BASADA EN LOS VALORES EUROPEOS 410
e) QUE RECONOZCA Y GENERE VALOR 418
(1) La dimensión económica de la cultura 420
(2) La dimensión digital de la cultura 426
(3) La dimensión social de la cultura 430
(4) La dimensión verde de la cultura 435
(5) La resiliencia 437
(6) Que mida el valor 441
D. IDENTIFICAR A LOS AGENTES Y LOS MÉTODOS DE TRABAJO 446
E. SINGULARIZAR LOS RECURSOS FINANCIEROS 455
F. CONCLUSIONES 461

VI. CONCLUSIONES 469

A. REFLEXIONES FINALES 469
B. PRINCIPALES APORTACIONES 475
C. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN 483
D. LÍNEAS DE FUTURO 487

VII. BIBLIOGRAFÍA 492

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Estados de África, del Caribe y del Pacífico
AFET	Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo
AR/VP	Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE y Vicepresidente de la Comisión Europea
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
ASEF	Asia–Europe Foundation
ASEM	Asia-Europe Meeting
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
CDR	Comité de las Regiones
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CELAC	Comunicad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CERV	Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores
CESE	Comité Económico y Social
CULT	Comisión de Cultura del Parlamento Europeo
DG CONNECT	Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology
DG EAC	Directorate-General for Education and Culture
DG ECHO	Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
DG HOME	Directorate-General for Migration and Home Affairs
DG INTPA	Directorate-General for International Partnerships
DG JUST	Directorate-General for Justice and Consumers
DG NEAR	Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations
EACEA	Agencia Ejecutiva Europea para la Educación y Cultura
EG	Estrategia Global
EIT	Instituto Europeo de Innovación y Tecnología

EPRS	European Parliamentary Research Service
EUNIC	European Union National Institutes for Culture
FAMI	Fondo de Asilo, Migración e Integración de la Unión Europea
FC	Fondo de Cohesión
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMPA	Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura
FSE+	Fondos Social Europeo Plus
FTJ	Fondo de Transición Justa
IAP	Instrumento de Ayuda Preadhesión
ICC	Industrias Culturales y Creativas
IEV	Instrumento Europeo de Vecindad
IPE	Instrumento de Política Exterior
IVDCI	Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
JRC	Joint Research Centre
MAC	Método Abierto de Coordinación de la Unión Europea
MFP	Marco Financiero Plurianual
MME	Music Moves Europe
NBE	Nueva Bauhaus Europea
OCDE	Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PE	Parlamento Europeo
PEV	Política Europea de Vecindad
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa

SEAE	Servicio de Acción Exterior de la UE
SICC	Sectores e Industrias Culturales y Creativas
STARTS	Science, Technology and the Arts
SURE	Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIDO	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UPM	Unión por el Mediterráneo

I. INTRODUCCIÓN

En esta sección introductoria se presenta la justificación y relevancia del tema que trata la tesis doctoral, y se detallan los objetivos tanto generales como específicos de la misma. Además, se explica la metodología utilizada y los elementos que han influido en el desarrollo del trabajo de investigación. Finalmente, se avanza la estructura de la tesis doctoral.

«**La cultura está tan presente en nuestras vidas que, a menudo, se vuelve invisible**», afirmaba Josep Borrell, en *Situar la cultura en el centro de nuestro diálogo con África*, la entrada recogida en su blog, como Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE y vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP)[3]. En esta bitácora, que sirve como instrumento de diplomacia digital, en la que se recogen las reflexiones estratégicas del AR/VP, y de ventana para mostrar una mejor imagen y los logros de la UE en su dimensión exterior, la persona al frente del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ponía el foco en la cultura en la acción exterior. Estas palabras fueron escritas en el momento álgido de la pandemia del COVID-19, que provocó, entre otras, la cancelación de la cumbre de la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA), prevista para otoño de 2020 y que se celebró finalmente en febrero de 2022[4]. Causó también un gran impacto en los sectores y las industrias culturales y creativas (SICC), tanto en Europa como en África. Josep Borrell hablaba de la necesidad de que la cultura formase parte integrante de la respuesta que tiene que dar la UE a los retos de la política exterior, ya se trate de las crisis sanitarias, los conflictos o las amenazas relacionadas con el cambio climático. La cultura, añadía, puede ayudar a encontrar soluciones allí donde los instrumentos tradicionales de la política no lo consiguen; y permite transmitir al mismo tiempo valores, como el respeto de los derechos humanos, la democracia o despertar incluso la solidaridad entre los pueblos. La cultura está en la esencia de la identidad como

[3] Josep Borrell, «Situar la cultura en el centro de nuestro diálogo con África», *Blog del SEAE*, 3 de enero de 2021, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/placing-culture-heart-our-dialogue-africa_en
[4] «Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, 17 y 18 de febrero de 2022», Consejo Europeo, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/02/17-18/

ciudadanos europeos y define la relación de Europa con el mundo. El AR/VP subrayaba en su blog que la cultura, además de favorecer la cohesión social, es un importante recurso económico, genera empleo y fomenta el emprendimiento; de igual forma que se enriquece por la mezcla con otras culturas. Como muestra, apuntaba a la aportación de África y de sus diásporas a la cultura mundial, en especial a la música. De ahí que la UE fomente los intercambios culturales y el movimiento de artistas y de objetos de arte, entre la UE y África, tal como se acordaría posteriormente en la Declaración *Una visión común para 2030*, en el marco de la Cumbre entre la UE-UA de 17 y 18 de febrero de 2022[5]. La UE lleva apoyando iniciativas y proyectos culturales en el continente africano desde hace tiempo, como es el caso de la restauración del patrimonio cultural en Mali, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); el fomento de los SICC en Burkina Faso o Kenia; o, respaldando el Festival Panafricano de Cine y Televisión de Uagadugú (FESPACO), el más importante de la región. También lo hace en otras zonas del mundo, como se explica en otras partes de esta tesis doctoral.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones del AR/VP, la cultura parece haberse vuelto invisible en la política exterior durante el mandato de la Comisión de Ursula von der Leyen. Bien es cierto que, poco después de asumir el cargo a finales de 2019, las instituciones europeas renovadas tuvieron que hacer frente a una crisis sanitaria sin precedentes como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Esta tuvo un gran impacto en la economía y comercio mundiales que se vieron agravados, posteriormente, por la crisis energética, de suministros alimentarios y humanitaria, derivada de la invasión a gran escala de Rusia contra Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022. El estallido de un nuevo conflicto a las puertas de la UE tuvo lugar apenas una semana después de la reunión entre los mandatarios de la UE y de la UA, cambiando el panorama internacional y redibujando las prioridades. A pesar de los logros alcanzados en dicha cumbre, la agresión rusa contra Ucrania ha hecho más visibles las diferencias entre los dos bloques. Hay que tener en cuenta que África y Europa tienen visiones no coincidentes en temas tan diversos como la política comercial, la transición ecológica, o la reestructuración de

[5] En la declaración final se recoge en el último párrafo del punto 3 (Una asociación renovada), una referencia a la cultura. Véase: «6th European Union - African Union Summit: A Joint Vision for 2030», European Council, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf

la deuda e incluso en su relación con Rusia o China. Cabe recordar, como hace Eric Pichon en su informe para el Parlamento Europe, *Question time: EU-Africa strategy*, que varios países africanos no se alinearon con la UE y otros países occidentales en la condena de Naciones Unidas contra la agresión rusa[6]. Por otro lado, muchos países africanos cuestionan que el Instrumento para la Paz Europeo (*European Peace Facility*) que, en un primer momento, nació para apoyar las iniciativas de paz en el continente africano, esté destinado principalmente a armar a Ucrania. Desde muchos países africanos se ve una doble vara de medir en la política migratoria, dispensando un trato favorable a los refugiados ucranianos en la UE, con respecto a los migrantes o solicitantes de asilo provenientes de África. Esta «creciente asertividad» de los países emergentes, como mencionaba Josep Borrell en su discurso *Repensar la «seguridad» en un mundo de política de poder*, pronunciado en la conferencia anual del EU *Institute for Security Studies* (EUISS), el 27 de junio de 2023[7], se aprecia en otras partes del mundo, ya sea en Latinoamérica y el Caribe o en la región Indo-Pacífico. Ante una **nueva fase histórica** en la que se encuentra la UE, decía el AR/VP, esta tiene que repensar el concepto de seguridad con un enfoque multifacético. Añadía que la batalla de las narrativas, en un mundo bipolar combinado con una «multipolaridad desordenada», se está transformando en el de las ofertas, en el quién ofrece más. El propio Josep Borrell ya lo advirtió en la audiencia ante el Parlamento Europeo para defender su candidatura como AR[8] en 2019: «El orden internacional basado en reglas está siendo desafiado por una lógica de política de poder, que es mucho más injusta, impredecible y propensa a los conflictos». La respuesta que debe ofrecer la UE, según Borrell, parafraseando a Jacques Delors, es «reconciliar los discursos del domingo con las acciones del lunes». Y para hacer efectiva la Comisión geopolítica, mandatada por la presidenta Von der Leyen, se hace necesario trabajar de manera estratégica en conseguir una unidad de acción de la UE y sus Estados miembros. Acción en la que se deben sumar todos los recursos, una mayor coherencia

[6] En esta breve nota se resume muy bien el estado de las relaciones UE-UA tras la Cumbre de 2022 y a la luz de la invasión a gran escala de Rusia contra Ucrania. Véase: Eric Pichon, *Question time: EU-Africa strategy*, European Parliamentary Research Service, 2023, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751407/EPRS_ATA(2023)751407_EN.pdf

[7] Josep Borrell, «Rethinking 'security' in a world of power politics: Speech by High Representative Josep Borrell at the EU ISS annual conference», *Blog del SEAE*, 27 de junio de 2023, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/rethinking-%E2%80%98security%E2%80%99-world-power-politics-speech-high-representative-josep-borrell-eu-iss-annual_en

[8] «Hearing of Josep Borrell Vice-President-designate of the European Commission High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (A Stronger Europe in the World)», European Parliament, Committee of Foreign Affairs, 7 de octubre de 2019, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf

entre las políticas internas y externas de la UE, y la UE debe aprender a utilizar el lenguaje del poder. En esta línea, viendo como en la intervención del AR ante el Parlamento Europeo la palabra «cultura» aparece solo vinculada a la necesidad de adoptar una «cultura estratégica común»; o como solo es mencionada una sola vez en el discurso del estado de la Unión de 2023 por la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen[9], merece la pena preguntase si la cultura, efectivamente, puede jugar un papel más importante en este enfoque geoestratégico de la UE. Y cuestionarse, como planteaba Josep Borrell, si la cultura forma verdaderamente parte integrante de la respuesta que tiene que dar la UE a los retos de la política exterior; o si puede ayudar a encontrar soluciones allá donde los instrumentos tradicionales de la política no lo consiguen. En este trabajo de investigación se estudia la acción cultural exterior de la UE a partir de los procesos de integración comunitaria partiendo de tres ejes por separado, pero que están íntimamente interrelacionados. Primero, el foco de atención se dirige a estudiar la integración comunitaria para establecer un marco genérico que permita, en segundo lugar, tratar la vinculación entre cultura y los procesos de integración de la UE. En tercer lugar, se hace una descripción de las características de la acción cultural exterior de la UE generadora de integración comunitaria. Y, por último, se plantea una propuesta de acción cultural exterior, unida al caso práctico de Ucrania, por retratar bien la dimensión interna y externa de la integración.

Decía el AR/VP en el discurso antes mencionado que su vida refleja **una época de crisis permanente** (la amenaza de Rusia, la guerra en Ucrania, la inestabilidad en Moldavia y el Cáucaso, el conflicto entre Serbia y Kósovo, la inestabilidad del Sahel, el cuerno de África, China, etc.). Ciertamente, la UE no solo tiene que hacer frente a desafíos más o menos lejanos a sus fronteras, sino que existen otros retos de dimensión global que también afectan a su seguridad como el cambio climático, el final de *la mondialisation heureuse*[10] en el comercio mundial, la dependencia del suministro de energía o de productos estratégicos, la revolución tecnológica, la desinformación o la interferencia extranjera. Las Comisiones precedentes de José Manuel Durão Barroso (2004-

[9] «Discurso sobre el estado de la Unión de 2023 pronunciado por la presidenta Von der Leyen», Comisión Europea, 13 de septiembre de 2023, acceso el 14 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_23_4426

[10] La expresión alude al título del libro de Alain Minc, *La mondialisation heureuse* (Paris: Plon, 1997).

2009/2009-2014) y Jean-Claude Juncker (2014-2019), tuvieron también que combatir otras crisis internas, como la del euro (2009-2014), la llegada masiva de refugiados (2015-2016), el Brexit (2016-2020), y la ola de ataques terroristas (2015-2017), provocando una discusión existencial sobre la necesidad de avanzar hacia una mayor profundización del proyecto europeo versus una ampliación a nuevos miembros. Este debate continúa hoy en día, a pesar de que ya no se cuestiona tanto cuáles son los símbolos de la UE o lo que significa la identidad comunitaria. Puede que haya discusiones sobre distintos aspectos de la integración económica o sobre cuáles son las mejores medidas para luchar contra el cambio climático[11]. Pero donde sí existe una disputa real es sobre el grado de cumplimiento con los valores y finalidades de la Unión recogidos en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE)[12], e incluso sobre la primacía del derecho comunitario sobre el derecho de los Estados miembros. Este punto ha llevado al enfrentamiento de países como Polonia o Hungría con la Comisión, el Parlamento Europeo, o el Tribunal de Justicia de la UE. Como consecuencia, en aplicación del artículo 7 del TUE, por ejemplo, se ha producido la suspensión del paquete de ayudas del programa NextGenerationEU para estos; o, en otro caso, a la petición de que Hungría no ocupe la presidencia rotatoria del Consejo en el segundo semestre de 2024, como le correspondería[13].

Las **ampliaciones a nuevos miembros** suponen un riesgo de desestabilización de la propia UE, pero al mismo tiempo son el reflejo de su éxito y algo consustancial a su propia historia. El último Estado miembro que pasó a formar parte de la UE fue Croacia, en 2013, y tardó diez años, hasta 2023, en integrarse en el sistema euro y en el espacio Schengen. En la actualidad hay ocho países candidatos (Albania, Bosnia y Herzegovina, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Turquía y Ucrania) y no hay una fecha concreta para la admisión de nuevos miembros. La concesión del estatus de

[11] Sirva como ejemplo las discusiones en el Parlamento Europeo del 11 de julio de 2023, sobre la *Ley de restauración de la naturaleza*: https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230707IPR02433/ley-de-restauracion-de-la-naturaleza-el-pe-adopta-su-mandato-de-negociacion

[12] Para consultar estos y otros artículos del Tratado de Lisboa que se mencionan en la tesis, véase: *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, DO C 326 de 26.10.2012, p. 13/390, http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj

[13] Alberto Alemanno argumenta en POLITICO que esta es la mejor manera de hacer que los Estados díscolos entren en razón. Véase: «Suspending Hungary's EU presidency isn't a sanction — it's a precaution», 7 de junio de 2023, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.politico.eu/article/suspend-hungary-eu-presidency-sanction-precaution/

candidatos a Ucrania y Moldavia en junio de 2022 tras poco más de tres meses tras su solicitud levantó suspicacias en los candidatos de los Balcanes Occidentales o incluso de Turquía, que es candidato desde 1999 y con quien las negociaciones se suspendieron en 2018 motivadas por las violaciones de derechos humanos y la falta de garantías del Estado de derecho. Ahora, en un nuevo contexto geoestratégico relacionado con la guerra en Ucrania, habiendo dado el visto bueno a la entrada de Suecia en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Turquía ha reclamado la vuelta a las negociaciones de adhesión[14]. La amenaza de Rusia y el interés de querer acoger bajo su área de influencia a sus vecinos europeos han generado nuevas propuestas para favorecer un mayor acercamiento de estos a las posturas de la UE a través de una integración a distintos niveles o de geometría variable. Entre los distintos planteamientos destaca el del presidente francés Emmanuel Macron con la Comunidad Política Europea. No se trata de un nuevo organismo europeo que rivalice con la UE, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o el Consejo de Europa, sino un foro en el que se reúnen dos veces al año los jefes de Estado y de Gobierno de los 45 países del continente europeo, no incluyendo a Bielorrusia y Rusia[15]. En realidad, nace con el objetivo de fomentar el diálogo político y la cooperación; y reforzar la seguridad, la estabilidad y la prosperidad del continente europeo.

La UE ya tiene unas estructuras propias que consolidan la **transferencia de poder** a su favor por parte de los Estados miembros, lo cual constituye su rasgo más distintivo. Esta delegación de soberanía se articula en torno a un reparto competencial delimitado según lo establecido en el Tratado de Lisboa, y siguiendo los principios de atribución, de proporcionalidad y subsidiariedad. La cultura, que viene regulada en el artículo 167 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), encajaría en el rango de competencias de apoyo a los Estados miembros a la luz de lo previsto por el artículo 6 del TFUE. Es decir, la UE no puede legislar, pero sí intervenir para apoyar, coordinar o complementar la actuación de los países miembros. El marco de cooperación cultural a escala de la UE y los métodos de trabajo de la Comisión con los Estados miembros, la

[14] Ya en el Consejo Europeo del 29-30 de junio de 2023 se instaba al AR/VP a presentar un documento para diseñar una nueva relación estratégica con este país. Véase: European Council conclusions of 29-30 June 2023, EUCO 7/23, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/en/pdf

[15] «Reunión de la Comunidad Política Europea, 1 de junio de 2023», Consejo Europeo, acceso el 7 de septiembre de 2023. https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2023/06/01/

sociedad civil y los socios internacionales vienen enmarcados en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018[16], y que sustituyó a la Agenda de 2007[17]. La Nueva Agenda propone tres objetivos estratégicos, con una dimensión social, una económica y una externa: 1) utilizar el potencial de la cultura para el bienestar y la cohesión social; 2) apoyar la creatividad basada en la cultura en los ámbitos de la educación y la innovación y para el empleo y el crecimiento; y 3) reforzar las relaciones culturales internacionales. Estos objetivos se aplican según las directrices acordadas por el Consejo (de Ministros de Cultura) de la UE y que tienen un reflejo en los planes de trabajo plurianuales. El último se aprobó en 2022 para el periodo 2023-2026, estando en sintonía con la Nueva Agenda Estratégica del Consejo Europeo para 2019-2024[18] y con las prioridades de Comisión para el mismo periodo («El Pacto Verde Europeo»; «La promoción del nuevo de modo de vida europeo»; «Una Europa adaptada a la nueva era digital»; «Una economía al servicio de las personas»; «Un nuevo impulso a la democracia europea»; y «Una Europa más fuerte en el mundo»), además de tener en cuenta los efectos de la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania. En un principio, el programa europeo a través del cual se ejecutan las políticas culturales es Europa Creativa y lo gestiona la comisaria encargada de las carteras de Cultura, Educación, Deporte e Investigación. No obstante, en el planteamiento que se hace en la tesis, la cultura no solo compete a un área o a un programa en particular, sino que, por su naturaleza transversal, afecta a otras materias y competencias.

Los Tratados no recogen ninguna **definición de cultura**, y la única alusión conceptual se puede encontrar en el Reglamento del Parlamento Europeo que regula Europa Creativa para el periodo financiero 2021-2027, y que vincula la cultura con los SICC. Sin embargo, siendo la UE, junto con los Estados miembros, signataria de las declaraciones y convenciones de la UNESCO, se podría entender que la noción de cultura tiene un significado más amplio, llegando a concebirlo como un bien público, como se acordó en

[16] Comisión Europea, comunicación del 25 de mayo de 2018, *Una Nueva Agenda Europea para la Cultura*, COM(2018) 267 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:267:FIN
[17] Resolución del Consejo, de 16 de noviembre de 2007, relativa a una *Agenda Europea para la Cultura* DO C 287 de 29.11.2007, p. 1/4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32007G1129(01)
[18] La Nueva Agenda Estratégica 2019-2024 se aprobó en el Consejo Europeo del 20 de junio de 2019. Véase: «Una Nueva Agenda Estratégica. 2019-2024», Consejo Europeo, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf Aquí el comunicado de prensa: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/

México, en la Conferencia de Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible – MONDIACULT 2022[19]. En este análisis y propuesta, se aborda la noción de cultura desde la perspectiva de servicio público, entendiendo que tiene valor por sí misma y que aporta valores para construir sociedades mejores, desde un enfoque multidimensional del término. Los planes de trabajo del Consejo y la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* no solo contemplan la cultura desde su dimensión económica, que sirve para crear empleo y contribuye al desarrollo de las ciudades, regiones o países, sino que también tienen en cuenta su dimensión social, pues ayuda a cohesionar sociedades, al fomento de los valores democráticos y a luchar contra la intolerancia y discriminación contra colectivos desfavorecidos. Pero, la cultura también juega un papel instrumental en la integración europea a través del valor que le otorgan los Tratados y las instituciones comunitarias como símbolo para crear una identidad y una utilidad pública frente a las crisis a las que ha tenido que hacer frente la UE en las últimas décadas. La unidad en la diversidad, el respeto por la diversidad cultural y lingüística, y la protección y conservación del rico patrimonio cultural común son fundamentales para la construcción y difusión del proyecto europeo. La cultura europea es reconocida por ser un polo de atracción para el mundo por su riqueza y diversidad. También por ser transmisora de valores esenciales como la libertad de creación y de expresión, o contar con el vigor de sus SICC. Cada vez es más tenida en cuenta por su papel estratégico en términos políticos, económicos y sociales en la política exterior, algo que también se tiene en cuenta en esta tesis. Esta dimensión exterior parte de la visión transversal de política cultural europea en la que cada vez las políticas internas y externas en la UE están más interrelacionadas. El Parlamento Europeo ya lo puso de manifiesto en la *Resolución sobre las dimensiones culturales de las acciones exteriores de la UE* de 2011, en la que subrayaba esta transversalidad de la cultura y cómo debe ser tenida en cuenta en la política exterior, de acuerdo con el apartado 4 del artículo 167 del TFUE. Este mismo enfoque quedaba recogido en la Comunicación Conjunta que presentaron la Comisión y la entonces AR/VP, Federica Mogherini, en 2016, *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*. Y, luego, en las Conclusiones del Consejo de 2019 sobre el *Planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el*

[19] UNESCO, *Declaración final de la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre las Políticas Culturales y el Desarrollo Sostenible* MONDIACULT-2022/CPD/6, 2022, https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/10/6.MONDIACULT_ES_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION.pdf

marco de actuación. Sin embargo, por el impacto práctico que han tenido, se podría concluir que estos instrumentos son meramente declarativos y han quedado desfasados por las nuevas prioridades y los propios acontecimientos. Por todo ello, se puede afirmar que no existe una verdadera estrategia de «acción cultural exterior». La acción exterior en la que se integra la cultura es multívoca y no solo se limita a la diplomacia cultural, pues abarca sobre todo las relaciones culturales internacionales. Aunque no hay unanimidad sobre el tema, como tampoco la hay sobre el concepto de cultura. No obstante, sí existe un acuerdo sobre la necesidad de articular los mecanismos necesarios para que haya una estrategia clara sobre el papel de la cultura en la política exterior y que vaya más allá de los intereses de los Estados-nación.

Ante la falta de precisión sobre el significado de la cultura generadora de integración comunitaria, tanto en su vertiente interna como externa, en las siguientes páginas se propone el **diseño de un modelo de acción cultural exterior**, tomando en consideración una serie de premisas. En primer lugar, en una posible revisión de los Tratados, sería apropiado incorporar el concepto de cultura en el artículo 167 del TFUE, y vincular la acción cultural exterior taxativamente en el 21 del TUE, que regula la política exterior. En segundo lugar, se debería redefinir la acción cultural de la UE, partiendo de la consideración de la cultura como bien público, siguiendo el espíritu de las declaraciones y convenciones de la UNESCO y trabajando en un escenario pos-Agenda 2030. En su aspecto externo, la acción cultural debería apostar principalmente por las relaciones culturales internacionales como herramienta fundamental para generar crecimiento económico, crear empleo, hacer sociedades más inclusivas y democráticas, contribuir al desarrollo sostenible y a la lucha contra el cambio climático, a la paz y seguridad mundiales. Todo ello sin excluir los esfuerzos de diplomacia pública, cuando sea necesario, pero teniendo en cuenta que la UE es más que la suma de los 27 Estados miembros que la componen. En este marco, la acción cultural exterior debe estar basada en los valores europeos, que dan sentido a su existencia como actor global, como vienen estipulados en el artículo 2 del TUE y en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE[20], alineada con la Carta de Naciones Unidas. Además, debe reconocer el valor intrínseco e

[20] Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, OJ C 202, 7.6.2016, p. 389–405, http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj

instrumental de la cultura, generando y midiendo a su vez el valor desde una perspectiva multifacética en la que se incluya la dimensión económica y social, pero también la verde y digital, con capacidad para fomentar la resiliencia individual y colectiva. En este empeño, se hace necesario identificar a los agentes de la acción cultural multinivel, explorando nuevos métodos de trabajo y singularizando los recursos que pueden proveer de distintas fuentes, y no solo del programa Europa Creativa. El ejemplo de Ucrania sirve para ilustrar este modelo en un momento de cambio histórico, no solo para el continente europeo, sino para el resto del mundo, como se ha apuntado anteriormente. Las relaciones de Ucrania con la UE nacen desde su independencia en 1991, y han marcado su historia reciente produciéndose un grado de europeización progresiva, acelerada desde la revuelta proeuropea en la plaza de la Independencia («Euromaidán») en 2014 y que desembocó en su solicitud de ingreso en la UE pocos días después de la invasión a gran escala de Rusia contra Ucrania y su admisión como país candidato en 2022. La cultura, como se plantea en esta tesis doctoral, está llamada a jugar un papel en las expectativas de una futura integración de Ucrania en la UE, y puede servir de caso de estudio para las relaciones de la UE con otros países candidatos, pero también con Estados de otras regiones fuera del marco europeo.

A. JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA DEL TEMA

En este apartado se aborda la actualidad e idoneidad de los asuntos analizados de forma individual y en su conjunto. A pesar de la trascendencia de la cultura en las políticas de la UE y de los múltiples trabajos sobre temas concretos, no existe un estudio comprehensivo que, de manera crítica y pormenorizada, se centre en la importancia clave de la cultura en los procesos de integración europea, en la planificación y gestión de su política exterior o, ni tan siquiera, en su definición en los diferentes Tratados y documentos oficiales de la Unión.

Definir el **sujeto de la integración** ya resulta complejo de partida. No existe en la historia de las relaciones internacionales un fenómeno parejo a la UE, siendo con frecuencia difícil de comprender, ya que no es comparable a la naturaleza jurídica de los Estados o de las organizaciones internacionales. Klaus-Dieter Borchardt (2018) explica muy

claramente cuáles son los elementos más destacables para reconocer su singularidad: una estructura institucional con voluntad propia; la transferencia de soberanía; y la existencia de un ordenamiento jurídico propio, de aplicabilidad directa y por encima del vigente en los Estados miembros. A diferencia de otros proyectos de integración política o económica, la UE se ha caracterizado por el papel crucial del derecho comunitario, para crear, como apunta Walter Hallstein, la «comunidad de derecho», y que tanto ha contribuido a la integración, como destaca, entre otros, Vauchez (2008). A esto habría que añadir la consagración de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE, cuya violación grave y reiterada por parte de los Estados miembros, puede acarrear la suspensión para ellos de determinados derechos derivados de los Tratados, activando el mecanismo del artículo 7 del TUE. El cumplimiento de estos valores comunes, que vienen reforzados por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, tiene una relevancia no solo interna sino también externa, al convertirse en un requisito imprescindible para aquellos Estados que quieran formar parte de la UE. Su trascendencia se ha visto reforzada al considerarla uno de los ejes fundamentales de la acción de la Comisión presidida por Ursula von der Leyen para el periodo 2019-2024, que creó una cartera específica para el tema «Valores y transparencia»; impulsó el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores para apoyar a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor de la protección y la promoción de los valores europeos; y convirtió esta acción en uno de los ejes centrales de la política exterior de la UE. Pero el proceso de integración europeo no es solo la aceptación por parte de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias de un conjunto de valores comunes, sino que también se puede entender como un proceso de construcción de una identidad compartida y transnacional (Dâmaso, y otros 2019). La construcción de esta identidad europea puede que vaya más lenta que la creación y consolidación de las propias instituciones europeas (Kuhn 2019), e iría más allá de la idea de pertenencia a una comunidad con una historia o cultura comunes. De acuerdo con las teorías constructivistas de la integración, la *europeidad* se define por la adhesión a principios como la democracia liberal, la diversidad nacional, el multilateralismo y la integración supranacional. Sin embargo, este debate no está exento de tensiones, sobre todo, en épocas de euroescepticismo, provocado por numerosas crisis internas de la UE en los últimos tiempos. Muchos ciudadanos se mueven por un interés nacional o bien por los beneficios del interés supranacional, no teniendo que ser siempre excluyentes ambos (de Vries y Kersbergen 2007), a cambio de que se acepte una identidad múltiple (Hooghe y Marks 2005).

Si ya resulta difícil definir el sujeto de la integración, no es menos complicado hablar del proceso. La mayoría de las veces se utiliza el término de la **integración comunitaria** vinculada a conceptos económicos como armonización, estandarización, o convergencia. Aunque, con más frecuencia, se emplean otros con connotaciones sociales, como la cohesión, o también funcionales, como la comunitarización de la acción (Vilà 1991), que buscan como objetivo una mayor profundización del proyecto europeo. Desde el punto de vista académico, la integración se ha estudiado relacionándola con el federalismo, estando en la base de las propuestas de los padres fundadores como Altiero Spinelli o Jean Monnet (Burgess 2009). Sin embargo, como señala Ben Rosamond (2000), el federalismo no está exento de problemas por apuntar a una cesión de soberanía débil, reproducir las estructuras de los Estados y crear rivalidad entre ellos. Los neofuncionalistas, entre ellos Ernst Hass, aportan la idea de los beneficios de una mayor cooperación supranacional en determinadas materias, que traerá consigo un efecto contagio (*spill-over effect*) en otras. Para que así ocurra, se hace necesario la creación de instancias supranacionales que faciliten la labor, siendo la Comisión protagonista de este proceso. Por otro lado, está el intergubernamentalismo que nace como reacción a las otras dos teorías y que pone el énfasis en el control que ejercen los Estados en el proceso de integración, siendo estos los principales actores de la misma. Además, estaría el nuevo institucionalismo, que pone el foco en el papel que juegan las propias instituciones comunitarias en el proceso de integración (Pierson 1996). O el gubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik (1998) que basa sus planteamiento en la *teoría del juego de dos niveles* de Robert Putman, según la cual los gobiernos participan de la integración desde el lado de la oferta (negociaciones interestatales) o la demanda (los intereses de política interna). A juicio de Liesbet Hooghe y Gary Marks (2009), ni las teorías neofuncionalistas, ni las intergubernamentales explican bien los procesos de la integración de los últimos años, por lo que proponen un enfoque posfuncionalista, en el que se asuma una perspectiva multinivel y dinámica, que también tenga en cuenta a los ciudadanos. Esta idea de multiplicidad también la retoma el constructivismo (Christiansen, Jørgensen y Wiener 1999), que plantea la integración entendida como la acción de construir una comunidad social basada en ideas y valores, y que en la práctica también supondría la asunción de múltiples identidades (Risse 2009). Por otro lado, las teorías de la integración han abordado el tema como respuesta a las sucesivas crisis y el

cuestionamiento de la propia viabilidad de la UE. Serían las teorías de la desintegración o de la integración a través de las crisis que seguirían la máxima de la llamada *dinámica del fracaso hacia delante* (*failing foward dynamic*) de Erik Jones, R. Daniel Kelemen y Sophie Meunier (2021). Es cierto que las crisis han tenido efectos positivos y, en ese sentido, también han surgido propuestas para superar las diferencias y avanzar en la integración a partir de una integración diferenciada (Schimmelfennig y Winzen 2019). Ya Alexander Stubb (1996) proponía distintos niveles de integración según el tiempo (a varias velocidades), teniendo en cuenta el espacio (de geometría variable), o la materia de que se tratase (a la carta). El presidente Juncker presentó en 2017 un planteamiento en esta línea en el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*[21], en el que se recogía los principales desafíos y oportunidades de Europa en el siguiente decenio. Proponía cinco escenarios sobre cómo podría evolucionar Europa desde entonces hasta 2025, dependiendo del camino que se decidiese tomar: seguir igual como hasta la fecha; solo dedicar los esfuerzos al desarrollo del mercado único; dejar que los que quieran avanzar más lo hagan; y/ o hacer menos, pero de forma más eficiente. Al mismo tiempo que el presidente de la Comisión presentaba esta propuesta, se dio a conocer la *Estrategia para los Balcanes Occidentales* y las perspectivas de una ampliación creíble[22]. Si bien durante su mandato no se produjo ninguna entrada de nuevos Estados a la UE, sí se preparó el terreno para los futuros candidatos, ya que no es contradictoria la idea ligada al camino de más Europa, con la de su ampliación. La integración vista desde el prisma de la incorporación de nuevos miembros a la UE es, igualmente, un proceso complejo y lento que forma parte de la historia pretérita y futura de Europa. Cabe recordar que la UE, en sus orígenes, se fundó con 6 Estados miembros; y, en la actualidad, cuenta con 27. Además, hay 8 países candidatos que aspiran a integrarse en las estructuras y participar de uno de los espacios de mayor libertad y prosperidad en el mundo.

[21] El Libro Blanco no tuvo mucho recorrido pues en 2019 se convocaron nuevas elecciones al Parlamento Europeo y se eligió una nueva Comisión. Véase: Comisión Europea, *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, del 1 de marzo de 2017, COM(2017) 2025 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:2025:FIN

[22] Curiosamente el presidente Juncker consideraba posible una ampliación de la UE en el horizonte 2025 en el que se pudiese integrar Serbia y Montenegro, por ser los dos países con las negociaciones más avanzadas. Véase: «Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region», *European Commission*, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/strategy-western-balkans-eu-sets-out-new-flagship-initiatives-and-support-reform-driven-region-2018-02-06_en

Precisamente, esta tensión entre profundización y ampliación es una constante en el debate europeo. Ha sido analizada con mucha mayor profusión que el papel que puede jugar la cultura en la construcción de la UE. Autores como Stuart MacDonald y Erik Vlaeminck (2020) defienden que la cultura está en la esencia de la identidad europea y argumentan que el propio Tratado de Lisboa hace referencias a la herencia cultural, religiosa y humanística de Europa; y establece como prioridad respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística, y la protección de su patrimonio cultural y artístico. La idea de una cultura común, relacionada con la construcción de una identidad europea podría considerarse como legitimadora de la integración europea (Ruchet 2011). Esta identidad cultural europea surgiría de la misma UE en el proceso de crear una *comunidad imaginada* legitimadora de su propia existencia (Sassatelli 2002). Esa legitimación tendría como destinatario el ciudadano europeo (Shore 2006). Ian Manners y Philomena Murray (2016), por su parte, coinciden en que la cultura sirve como narrativa útil para contar el proyecto europeo. Con todo, la cultura y la identidad europeas son conceptos que no son ni homogéneos, ni estables (Gobel, y otros 2018). No hay consenso sobre el término mismo de cultura en el seno de la UE, y a efectos prácticos se ha tomado como referencia el sentido o los sentidos que se le dan en la *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* de 2001 y en la Convención de la UNESCO sobre la *Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* de 2005, ampliando la noción a lo acordado en MONDIACULT 2022 en la que los Estados pidieron la incorporación de la cultura en los próximos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para el período que va más allá de 2030 y, sobre todo, reconocieron a la cultura como bien público mundial. Se puede convenir con David Throsby (2001) que la cultura tiene distintos valores (estético, espiritual, social, histórico y simbólico) que la definen. Sin embargo, la cultura tiene un valor esencial que es de servicio público (Moore 1995), pues esta utilidad pública se debe ofrecer, apoyar y alentar desde instituciones públicas, como la UE. Por su lado, John Holden (2006) habla de los valores de la cultura que sirven en gran medida para el objeto de esta tesis: el valor intrínseco, el valor instrumental y el valor institucional de la cultura. Pero, la referencia que ha servido de modelo para el objeto de estudio es el informe *Understanding the value of arts & culture* (2016) impulsado por el Arts and Humanities Research Council del Reino Unido, y que hace un planteamiento holístico de la cultura con la finalidad de construir sociedades mejores. El enfoque transversal que defiende este estudio y su meta va a ser de utilidad para analizar el valor que tiene la cultura también para fomentar y avanzar en la integración europea, e incluso para cultivar

la resiliencia de las sociedades europeas afectadas por una serie de crisis permanentes (Carta 2020).

La integración europea fue desde sus inicios política exterior (Keukeleire y Delreux 2014), quedando esta reforzada en el Tratado de Lisboa de 2007, con una nueva arquitectura, pero también poniendo de relieve la conexión entre las políticas internas y externas, y reclamando la necesidad de incrementar la coherencia entre ambas dimensiones, incluso en el ámbito de la cultura (Schunz y Damro 2020). La integración desde la perspectiva de la acción exterior también ha sido objeto de análisis por parte de diferentes teorías. Así, la posición intergubernamentalista se centra en el protagonismo de los Estados que establecen sus preferencias, de acuerdo con una serie de objetivos comunes, ayudando a transformar las instituciones comunitarias para conseguirlos (Moravcsik y Emmons 2021), aunque no siempre sea de forma pacífica y con consecuencias prácticas (Bickerton, Hodson y Puetter 2015). Por contra, el nuevo institucionalismo pone el énfasis en el impacto que pueden tener las propias instituciones comunitarias en la política exterior, y cómo su trabajo puede influir a su vez en el comportamiento de los Estados. No obstante, la existencia de este entramado institucional exterior de la UE, potenciado por el Tratado de 2007, no significa que haya una política exterior más coordinada y efectiva (Jørgensen, Oberthür y Shahin 2011). Desde la lógica de la teoría neofuncionalista, la política exterior vendría definida por las dinámicas internas de la integración en las que cada vez se hace más evidente la estrecha relación entre las políticas internas y las externas, adquiriendo mayor protagonismo la Comisión frente a otras instituciones (Niemann y Bergmann 2021). Finalmente, estaría el constructivismo, para quien la acción exterior de la UE vendría impregnada por elementos inmateriales como ideas o valores, que ayudarían a conformar una identidad social colectiva o global, como señalan Rumeili (2021) y Risse (2019).

En esta tesis se habla de **acción exterior**, una disciplina de estudios relativamente reciente y que se entiende como algo más que la política exterior de la UE o de las relaciones exteriores de la UE, o de los Estados miembros (Gstöhl y Schunz 2021). Por ello, no solo se aborda el tema desde la política relacional, enfocada a gestionar las interacciones con otros actores en la escena internacional, sino también la estructural, es decir, aquella que

a más largo plazo tiene como objetivo influir, dar forma o cambiar las estructuras sociales, políticas, legales, económicas o de otra índole en un espacio determinado (Keukeleire, Fonck y Metais 2016). La UE ha sido vista como un actor internacional capaz de ejercer un poder civil (Duchêne 1972) o civilizatorio (Telò 2014) que iría más allá del poder blando de Joseph Nye. También es percibida como un agente con un poder normativo (Manners 2002) con un impacto en la política internacional al influir haciendo extensible sus normas y principios, legitimada para actuar en política exterior, como han analizado, entre otros, Sjursen (2018), Lecocq y Keukeleire (2018), o Bickerton (2011). Por el contrario, otros consideran que el verdadero poder de la UE radica en el potencial de su mercado único interno, que tiene una proyección en el exterior con posibilidad de influir en las relaciones con terceros Estados o bloques regionales (Damro 2012). Hay autores que se centran en la dimensión ética de la política exterior y la promoción de valores y principios, como Urfan Khaliq (2008) o Lisbeth Aggestam (2008), quienes argumentan que la UE debe hacer un esfuerzo no tanto por ser un modelo a seguir, sino por cambiar el mundo según su propia visión. Sin embargo, este enfoque puede acarrear una actitud negativa, por moralizante, por parte de otros Estados, como señalan Dan Bulley (2014) o Adrian Hyde-Price (2008). Nora Fisher-Onar, por su parte, considera que el poder civilizatorio que puede proyectar la UE en su acción exterior puede tender a cosificar la historia al practicar actitudes colonialistas propias del pasado (2021). Con todo, la postura en la que se apoya esta tesis es la expuesta por Frank Schimmelfenning (2021), quien defiende que la UE en su acción exterior, y primordialmente en su política de vecindad, como en el caso de Ucrania, tiene por objetivo extender geográficamente el alcance de las políticas de la UE y *europeizar* a los Estados con los que tiene relación, por medio de la condicionalidad y la socialización. Es decir, los terceros Estados tendrían acceso al mercado europeo, recibirían ayuda o podrían gozar de un marco de relaciones institucionales privilegiado, siempre y cuando cumplan con las reglas comunitarias. Por otro lado, a estos países les resultaría beneficioso tener relaciones con la UE ya que se les ayudaría a modernizar sus instituciones, volviéndose más democráticas y transparentes para los ciudadanos, además de invertir en infraestructuras, en el desarrollo económico y la prosperidad de las comunidades locales, teniendo la posibilidad, en un futuro, incluso de formar parte de la UE como miembro de pleno derecho.

El hecho de que la UE no sea un Estado o no se le pueda comparar con una organización internacional, hace que se cuestione el **papel como actor global**. A pesar de su singularidad, la UE goza de reconocimiento, autoridad, autonomía y cohesión (Jupille y Caporaso 1998). El grado de cohesión interna es, precisamente, lo que le permite comportarse de manera activa y reconocible por parte de otros actores del sistema internacional (Sjöstedt 1977), aunque no siempre determine su efectividad (da Conceição-Heldt y Meunier 2014), o como le llaman otros autores, el rendimiento de la acción o *performance* (Rhinard y Sjöstedt 2019). Con todo, aunque no se pueda identificar a la UE como *persona* en el ámbito de las relaciones culturales internacionales, sí demuestra cierto protagonismo como actor en esta materia (Higgott y Van Langenhove 2016).

En el ámbito académico se ha tratado poco **la cultura como parte de la acción cultural** de la UE, y ello puede ser debido, como señala Mitchell (1986), a la existencia de una «constelación semántica» que hace que se usen muchos términos con un significado fluido. La cultura en la política exterior ha estado relacionada con el término de poder blando (*soft power*), entendido como la capacidad de influir en otros Estados por el atractivo de su cultura o los valores que predica, como popularizó Joseph Nye (1990). El padre de la teoría neoliberal de las relaciones internacionales más tarde profundizó en el asunto al hablar del «poder inteligente» (Armitage y Nye 2007), ampliando el concepto de poder blando a la necesidad de incluir la lucha contra el cambio climático, la seguridad energética, la integración económica, el desarrollo sostenible o la diplomacia pública. La cultura ha formado tradicionalmente parte de la política exterior como apéndice de la diplomacia pública (US Department of State 2005). Hay autores que la denominan *nueva diplomacia pública* (Cull 2009), o bien incluyen a la diplomacia cultural dentro de las diplomacias sectoriales junto a otras como la diplomacia económica o científica (Schunz 2018), y que es ejercida por diplomáticos al servicio de los gobiernos, con el objetivo de promover sus intereses nacionales (Arndt 2005). La diplomacia cultural se distinguiría, a su vez, de las relaciones culturales internacionales, precisamente en que estas fomentan las relaciones entre operadores culturales y culturas nacionales, sin necesidad de la intervención del gobierno, actuado de una manera más altruista (Rivera 2015), y sin

buscar una ventaja exclusiva para una de las partes (Mitchell 1986) o connotación de cualquier tipo de instrumentalismo por parte de los Estados[23].

En el seno de la UE, tampoco hay una distinción clara entre los conceptos de **diplomacia cultural y relaciones culturales internacionales** como lo pone de manifiesto el Parlamento Europeo en su informe (2022/2047(INI)) *Sobre la implementación de la Nueva Agenda y la Estrategia de la UE para las relaciones culturales*. Yudhishthir Raj Isar (2015), que fue el redactor del documento *Acción preparatoria sobre la cultura en las relaciones exteriores de la UE*[24], a petición del Parlamento Europeo, con apoyo de la Comisión, abogaba por la necesidad de aplicar una acción cultural exterior más allá de los intereses de los Estados-nación. Otros autores llaman a aprovechar las sinergias de la integración económica para extenderlas a otras políticas, como la cultural (Psychogiopoulou 2015). La UE puede aprovechar la experiencia que ha adquirido a lo largo de los años en la cooperación en otros ámbitos para diseñar una estrategia clara, con recursos humanos y financieros, centrada en el diálogo intercultural y la capacitación de los operadores culturales en terceros países, a juicio de Riccardo Trobbiani (2017), y que podría servir para el caso de Ucrania.

B. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

El ministro de Cultura de Ucrania, Oleksandr Tkachenko, dijo poco antes de ser destituido el 20 de julio de 2023: «la cultura no es menos importante que los drones»[25]. El presidente Volodímir Zelenski para tomar la decisión argumentó que, en tiempos de guerra, existen otras prioridades y que los fondos destinados para museos, centros culturales, símbolos o

[23] British Council y Goethe-Institut, *Cultural Value: Cultural Relations in Societies in Transition: A Literature Review*, 2018, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/lit_review_short_working_paper_final_final.pdf

[24] European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Preparatory action 'Culture in external relations' – Engaging the world – Towards global cultural citizenship*, Publications Office, 2014, https://data.europa.eu/doi/10.2766/74506

[25] El presidente ucraniano había pedido al primer ministro Denys Shmyhal destituir al ministro de cultura por los gastos acordados en las últimas semanas, como dedicar más de 12 millones de euros a restaurar el Museo Nacional de Holodomor; o más de 10 millones de euros para producir una serie de televisión. Véase: Artículo de SuissInfo del 21 de julio de 2023. https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra_dimite-ministro-de-cultura-ucraniano-tras-decir-zelenski-que-incurri%C3%B3-en-gastos-superfluos/48678438 Y del ABC de la misma fecha. Acceso el 7 de septiembre de 2023: https://www.abc.es/internacional/dimite-ministro-cultura-zelenski-desacuerdos-sobre-importancia-20230721072800-nt.html

series de televisión pueden esperar. Tres días después, misiles rusos destruyeron parte del centro histórico de Odesa, incluida la catedral, sitio reconocido como patrimonio de la humanidad por la UNESCO[26]. La UE otorga al patrimonio cultural un valor esencial, reconocido en los Tratados, y no solo forma parte de su política cultural interna sino también a nivel internacional. En 2021, un año antes del estallido de la guerra a gran escala a las puertas de la UE, el Consejo aprobó las *Conclusiones sobre el planteamiento de la UE para el patrimonio cultural en conflictos y crisis*, y en las que la UE reconocía el patrimonio cultural como vector de paz, reconciliación, entendimiento mutuo, diálogo intercultural y desarrollo sostenible[27]. Sin embargo, con la agresión rusa, la UE se volvió más asertiva. En el Plan de trabajo del Consejo en materia de cultura para 2023-2026 vino a afirmar que «La guerra de Rusia contra Ucrania es un claro indicador tanto del cambio gradual de las realidades geopolíticas como del uso indebido de la cultura y el patrimonio para ayudar a justificar una agresión militar»[28].

La invasión a gran escala de Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022 supuso el despertar de la UE geopolítica, pues puso de manifiesto sus vulnerabilidades en el suministro de energía, que tuvo un gran impacto en su economía, ya dañada por la crisis sanitaria del COVID-19 de años anteriores. Al mismo tiempo, la UE se dio cuenta de la necesidad de reequilibrar las relaciones con otros países y regiones en un contexto global más competitivo. Durante los últimos años, la cultura también ha sufrido las consecuencias de las distintas crisis económicas, pero ante una nueva realidad geopolítica parece que las preocupaciones comunitarias se han escorado a temas relacionados con su seguridad económica, energética, climática, migratoria, sanitaria o militar. Y todo ello, a pesar de que tradicionalmente se ha otorgado a la cultura un papel fundamental en la construcción del proyecto europeo e, incluso, ha servido para configurar su narrativa frente a las sucesivas crisis que han puesto en tela de juicio su viabilidad. La cultura en la UE tiene gran relevancia como signo de identidad de los europeos, pero también tiene un

[26] James Waterhouse y George Wright, «Ukraine war: Russian strikes on Odesa damage Orthodox cathedral», *BBC*, 23 de julio de 2023, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.bbc.com/news/world-europe-66281027
[27] Council conclusions / EEAS 9962/21, *Concept on Cultural heritage in conflicts and crises. A component for peace and security in European Union's external action*, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9962-2021-INIT/en/pdf
[28] Resolución del Consejo sobre el *Plan de trabajo de la UE en materia de cultura para el período 2023-2026* 2022/C 466/01, DO C 466 de 7.12.2022, p. 1/18, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022G1207(01)

impacto en el desarrollo económico y la cohesión social que puede servir para construir lazos internos, pero también con países u organismos terceros fuera de la UE. Sin embargo, no se le da el valor real que tiene, pudiéndose constituir como un instrumento meramente declarativo y, por ende, convertirse en una política marginal frente a otras dentro y en el exterior de la UE. Por este motivo, esta tesis plantea el **análisis de la temática desde un prisma diferente**, en el que se toma en consideración a la cultura como un bien público desde una conceptualización más amplia y trasversal a otras políticas, para poder comprobar cómo su impacto trasciende a lo recogido en el artículo 167 del TFUE y lo promovido por el programa Europa Creativa. La UE ya viene trabajando en este sentido desde hace tiempo, aunque no de una manera sistemática que permita visibilizar y poner en valor de manera efectiva los logros obtenidos.

En esta línea, el tema de investigación persigue como **objetivo principal** demostrar cómo los procesos de integración comunitaria en diversas políticas más allá de la estrictamente cultural, según viene delimitada taxativamente en los Tratados, tanto a nivel estructural como funcional, pueden ayudar a diseñar una acción cultural exterior de la UE de manera real. Para ello, el **objetivo específico primero** delimita el concepto de integración comunitaria a partir de los elementos esenciales que configuran un ente sin parangón en el ámbito internacional. La UE, en sus orígenes, nació para evitar la repetición de las guerras que habían asolado el continente europeo en el pasado, convirtiéndose en un espacio de paz y prosperidad que se ha ido ampliando con los años con nuevas competencias y nuevos miembros, y es admirado en todo el mundo. Ese reconocimiento viene dado por tener una naturaleza jurídica propia, basada en una serie de valores y principios esenciales, y conformada por la atribución de soberanía por parte de los Estados miembros en determinadas materias y con autonomía institucional, y cuya relevancia en el ámbito externo se juzga por su influencia como poder normativo y comercial fuera de sus fronteras.

El término integración tiene muchos significados como lo tiene el de cultura. Por tanto, **el segundo de los objetivos específicos** de esta tesis enmarca el concepto poniendo el énfasis en la conexión que tiene con los valores de la UE, y el valor que se le puede atribuir en los procesos de integración europea. En este marco, se ofrece una visión

multifacética de la integración comunitaria en el ámbito cultural, teniendo en cuenta además de su valor intrínseco, su dimensión territorial, verde, económica, digital y social. Igualmente, se pretende demostrar cómo, a partir de este enfoque, son muchos agentes los que están involucrados en la política cultural a nivel institucional, no solo en la esfera interna sino también como parte de la acción exterior de la UE.

El tercer objetivo específico del trabajo consiste en analizar cómo la cultura no puede limitarse a ser una política con una dimensión dentro de las fronteras de la UE, ya que cada vez con más frecuencia lo externo se confunde con lo interno y viceversa. Por ello, se argumenta que la cultura debe formar parte de la acción exterior no como un apéndice de la política exterior, sino como parte integrante de otras políticas que tienen por su naturaleza una vertiente exterior, redoblando el valor que puede tener a nivel funcional, institucional e incluso presupuestario. Con este objetivo se busca destacar las características de la acción cultural exterior de la UE generadora de integración comunitaria, partiendo de una definición multívoca del concepto, con un marco normativo basado en una comunidad de valores, con una acción estratégica delimitada por una serie de prioridades geográficas y por materias concretas, en la que diferentes agentes comunitarios participan en su diseño y ejecución, en base a unas fuentes de financiación variadas.

Por último, teniendo presente lo analizado en los apartados anteriores, y en base al planteamiento del trabajo, se presenta como **cuarto objetivo específico**, una propuesta de modelo de acción cultural exterior de la UE, escogiendo como estudio de caso Ucrania. La relación de Ucrania con la UE se remonta a la década de los años 90 del siglo pasado tras su independencia. Desde entonces, la historia de este país ha estado marcada por su acercamiento a la UE y su anhelo de formar parte de ella en el futuro. Desde la invasión de Rusia de Ucrania a gran escala el 24 de febrero de 2022, todos los representantes de las instituciones europeas, desde el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, pasando por la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, o la presidenta del Parlamento Europeo, Roberta Metsola, así como los líderes de los 27 Estados miembros, no han dejado de repetir que Ucrania forma parte de la familia europea, y que cuando Ucrania defiende sus valores y libertades, está defendiendo también los valores y

libertades de la UE. Ucrania ha venido progresivamente transformando sus instituciones y sus políticas, también las culturales, para acercarse a los estándares de la UE, con ayuda de esta, y sobre todo desde 2014, tras la revolución de «Euromaidán», cuando Rusia se anexionó la península de Crimea y ocupó las regiones del este del país. La guerra a gran escala de 2022 no hizo sino acelerar los tiempos y admitir la solicitud de Ucrania como país candidato cuando ya había recorrido un gran camino, pero quedando un gran trecho aún por transitar hasta su plena integración. Ucrania puede servir, tanto en tiempos de guerra, como en una época posconflicto, como un ejemplo de los distintos significados de la integración, y de cómo la cultura puede jugar un papel en facilitar ese proceso. Este modelo que se propone puede ser utilizado también para las relaciones que pueda tener la UE con otros países y regiones, y que debe basarse en un nuevo marco normativo, en que se entienda la cultura como bien público, que en su dimensión exterior apueste por las relaciones culturales internacionales, con una ambición geopolítica que vaya más allá de los candidatos a la adhesión y los países de la vecindad más cercana, basada en los valores europeos como eje de su acción exterior, que reconozca el valor multidimensional de la cultura, y que pueda identificar mejor los agentes involucrados y el presupuesto asignado para su consecución.

C. METODOLOGÍA Y PROCESO DE INVESTIGACIÓN

La complejidad del objeto de estudio, que trata de analizar la acción cultural exterior a partir de los procesos de integración de la UE, impone un **acercamiento metodológico del tipo cualitativo**, pues este permite entender mejor la materia desde el análisis del sujeto protagonista de dicha acción, así como la concepción y ejecución de ese ejercicio, teniendo en cuenta el contexto social y espacial desde el que se aborda. La metodología empleada posibilita una aproximación al fenómeno de estudio de manera holística, pudiendo profundizar en el ámbito de los significados a partir de las referencias teóricas y normativas, acudiendo también a ejemplos prácticos para facilitar su comprensión. Se descartó, desde un inicio, la realización de encuestas a colectivos relacionados con la temática o entrevistas a los agentes involucrados con la materia por la multiplicidad de los temas abordados, la variedad de sus protagonistas y el basto marco geográfico en el que se desarrolla la investigación.

El postulado del que se parte viene condicionado por la **fuente de conocimiento subjetivo** sobre el tema que se trata, no quitando por ello rigor, y aplicando una sistematización al análisis. En este sentido, la selección de la metodología y el proceso de investigación reflejan la formación académica y el desempeño profesional del autor de la tesis doctoral. Así, sus estudios en Derecho han tenido un impacto a la hora de ofrecer una visión normativista del objeto examinado, tanto en el momento de referirse al marco teórico como en la propuesta de estudio de caso práctico. Hay un consenso general a nivel académico, como se ha apuntado anteriormente, respecto al peso que el ordenamiento jurídico tiene en la construcción y defensa del proyecto europeo, dentro y fuera de sus fronteras, pero también en el diseño institucional y la distribución competencial. Esta línea ha sido básica a la hora de tomar como referencias fundamentales las fuentes primarias del derecho comunitario como el TUE y el TFUE, así como la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Igualmente ha sido esencial el manejo del derecho derivado, es decir, de las normas adoptadas por las instituciones de la UE para alcanzar los objetivos establecidos en los Tratados. A lo largo de la investigación, han resultado de gran utilidad el uso tanto de los actos vinculantes (Reglamentos, Directivas o Decisiones) y los no vinculantes (Recomendaciones o Dictámenes) como de los actos jurídicos que utilizan las instituciones europeas para expresar sus recomendaciones políticas y que marcan el devenir de la acción comunitaria (Resoluciones, Declaraciones, Conclusiones o Comunicaciones). En este punto, cabe destacar que el núcleo del trabajo ha estado basado en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura*, recogida en la Comunicación de la Comisión COM/2018/267 final, y en el Plan de trabajo del Consejo en materia de Cultura para el período 2023-2026. Por otro lado, la UE aboga por un sistema de gobernanza multilateral y de cooperación internacional basado en normas que pueda dar respuesta a los desafíos mundiales y que beneficie a todos. Por esta razón, también se han escogido como fuentes el corpus normativo producido por la Organización de Naciones Unidas y los organismos dependientes de ella, especialmente, las Convenciones y Declaraciones de la UNESCO.

Otro de los factores subjetivos a la hora de abordar el proceso de investigación viene conformado por el desempeño del autor en temas vinculados a las relaciones internacionales y a la diplomacia cultural. En concreto, el ejercicio como responsable del

área de cultura en un organismo público español que le ha llevado a trabajar en destinos fuera de la UE, como China o Australia, y más recientemente en ciudades y países de la UE, como Bruselas (Bélgica) o Varsovia (Polonia), ha tenido amplia repercusión a la hora de aproximarse a la temática desde el punto de vista teórico y práctico, dentro de un marco físico-temporal determinado. El discurso se ha articulado teniendo en cuenta, en un extremo, la arquitectura jurídica de la UE, desde sus fuentes primarias, hasta sus normas derivadas; y en el otro, los ejemplos prácticos en los que se traducen las competencias y las orientaciones políticas de las instituciones comunitarias. Para comprender mejor la disonancia o no que podría producirse entre la norma y la praxis, se ha recurrido al vaciado bibliográfico sobre cada una de las materias que componen los ejes centrales de la tesis doctoral, que se han destacado más arriba y que se tratan con mayor profundidad en cada capítulo. Además, se han buscado ejemplos que puedan demostrar la creencia que la cultura es un bien público con un valor funcional que puede ayudar a construir sociedades mejores. Los casos han sido extraídos principalmente de documentos de la Comisión, tomados de los planes de trabajo de cada uno de los programas o de los proyectos mismos que cuentan con una página web. El hecho que la mayoría de la información se encuentre accesible en internet y en inglés ha permitido un análisis amplio y de primera mano de las fuentes, que sin duda ha resultado beneficioso para esta tesis. También ha resultado útil la documentación ofrecida por la Oficina de Publicaciones de la UE y el Servicio de Investigación del Parlamento Europeo (EPRS), cuyos inestimables estudios han inspirado muchas partes de la tesis[29].

Definir el marco temporal y espacial que abarca la tesis ha sido uno de los desafíos mayores, junto a los problemas derivados de la fijación conceptual relacionada con la temática, donde no hay ni un acuerdo académico ni una plasmación concreta en el ordenamiento jurídico sobre la utilización de términos como europeo o comunitario[30];

[29] En esta tesis se han utilizado dos metodologías para las citas y referencias bibliográficas según el *Manual de estilo Chicago-Deusto*, accesible en: http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/otraspub/otraspub07.pdf Por un lado, para las notas a pie de página se ha usado la forma «notas y bibliografía». En este caso no se incluyen las notas en el apartado de la bibliografía porque son más de 1000 referencias. En su mayoría se trata de documentos o páginas de las instituciones comunitarias, aunque también hay citas a artículos y otras publicaciones. Por otro lado, para el texto se ha preferido el sistema «autor-fecha» y al final del documento se recogen las referencias bibliográficas de los trabajos académicos citados.

[30] En un principio, el término comunitario dejó de emplearse cuando desapareció la Comunidad Económica Europea con el Tratado de Maastricht de 1992, también llamado Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, se sigue utilizando como método de participación en la toma de decisiones, y que se diferencia del intergubernamental. Véase el glosario de la UE: https://eur-lex.europa.eu/legal-

sobre la cultura como tal o el término de cultura europea y su alcance transversal a otras materias, o sobre la acción cultural exterior traducida en diplomacia cultural o relaciones culturales internacionales. El punto de arranque se sitúa en 2007, año en que se aprueba el Tratado de Lisboa, hoy en vigor, y en que se presenta la Comunicación de la Comisión relativa a una *Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización*. Este último documento viene complementado con otro instrumento de trabajo interno de la misma fecha: el *Inventario sobre acciones comunitarias en el ámbito de la Cultura*, en el que se recogen todas las acciones comunitarias en el ámbito de la cultura que van más allá de la política cultural, y que ha servido de guía para abordar el tema desde una perspectiva amplia y realista. En 2007, se aprobó la *Agenda Europea para la Cultura* que estructura la política cultural de la UE y sus métodos de trabajo, y que no fue sustituida hasta la *Nueva Agenda para la Cultura* de 2018, que sigue siendo de aplicación, aunque ha quedado desfasada por lo acontecimientos históricos sobrevenidos en los últimos años y el cambio de prioridades del Consejo Europeo para el ciclo 2019-2024. En este lapso de tiempo, se han superpuesto la aprobación de distintos documentos esenciales relacionados con el objeto de estudio de la tesis con la puesta en marcha de distintas iniciativas por parte de instituciones europeas que han ido cambiando o renovándose al acabar su mandato, o que han nacido como el SEAE en 2011, y que tanta repercusión tiene en el caso analizado. Se aborda a lo largo de los distintos capítulos, el trabajo desarrollado por la Comisión Barroso (2004-2014) y la Comisión Juncker (2014-2019). Pero, fundamentalmente, el de la Comisión Von der Leyen (2019-2024), por estar más vinculada a la actualidad, reflejar mejor el momento tras el impacto de la pandemia del COVID-19, la toma en consideración de las consecuencias de la guerra de Rusia contra Ucrania, y permitir, al mismo tiempo, hacer proyecciones de futuro con más certeza. Dentro del mismo periodo, también se reflejan los posicionamientos de otras instituciones europeas como las del Consejo y el Parlamento, fundamentalmente, y las previsiones hechas para el marco financiero plurianual 2021-2027.

---

content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:community_intergovernmental_methods En la tesis se utiliza la acepción *comunitario* que recoge el DRAE en https://dpej.rae.es/lema/comunitario-ria: «Dicho genéricamente de normas y actividades: Que están relacionadas con el proceso de integración europeo». También se emplea en muchas ocasiones a lo largo del trabajo para distinguirla de la referencia a una Europa no integrada en las estructuras de la UE.

Por último, el objeto principal de análisis engloba un espacio físico no sencillo de estudiar ya que la UE alcanza la extensión de 27 Estados miembros y un radio de acción que se multiplica de manera exponencial tanto dentro como fuera de sus fronteras. Por tanto, el fenómeno de los procesos de integración es estudiado de manera global en el interior y exterior de la UE a partir de la acción de las instancias comunitarias y no del caso particular de los Estados miembros. El marco geográfico que se tiene en cuenta se despliega por el territorio sobre el cual la UE tiene competencias, que no solo abarca los 27 Estados miembros, sino también a aquellos lugares donde las instancias comunitarias pueden desarrollar su acción en el exterior. En este punto, no se tiene en cuenta la acción cultural practicada de manera individualizada por los Estados miembros de la UE, ya sea a través de sus legaciones diplomáticas o de sus institutos culturales. Por contra, sí se ha tomado en consideración la posibilidad que ofrece un nuevo planteamiento geoestratégico en el que la cultura esté presente, que llegue a diferentes partes del mundo según las prioridades de la UE y sea llevada a cabo por las instituciones comunitarias.

La acción de la UE en la actualidad viene marcada, en gran medida, por la evolución de los acontecimientos en **Ucrania** y las perspectivas de una paz justa y duradera en el país, que le permitan con el tiempo y las necesarias reformas formar parte de la UE, pero también por un reequilibrio de fuerzas a nivel mundial y que tendrán un impacto en las políticas comunitarias. Se ha escogido como caso de estudio Ucrania por servir de ejemplo de los distintos significados de la integración hacia dentro y hacia fuera, abarcando un concepto amplio de cultura. Por un lado, el caso ucraniano puede ser apto para explicar cómo el proceso de europeización de Schimmelfennig (2021), al que se ha aludido antes, ha permitido allanar el camino hacia una futura integración de Ucrania en la UE. Pero, por otro lado, puede ser adecuado para mostrar cómo la UE ha dado pasos a la hora de desarrollar una acción exterior más coordinada, aunque quede mucho camino por recorrer. Para hacer este planteamiento, se ha estudiado la relación de Ucrania y la UE a partir del análisis de los hechos históricos más relevantes, así como la documentación que atestigua esta relación entre ambos. Sin embargo, no existe mucha bibliografía que centre la atención en la acción exterior de la UE con este país, y menos en las relaciones culturales bilaterales. Se han utilizado como fuentes las informaciones accesibles en las páginas web de las instituciones comunitarias, así como las de la UNESCO y el Ministerio de Cultura e Información de Ucrania.

D. ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL

La presente tesis se estructura en cuatro capítulos, precedidos de una introducción y seguidos por unas conclusiones. Se ha apostado por realizar un enfoque de más a menos para, desde un prisma más amplio, luego centrar la atención en algo más concreto. Los tres primeros capítulos forman el marco teórico, en los que se abordan los tres grandes ejes de la investigación, que son: la integración, en el primero; la cultura, en el segundo; y la acción cultural exterior, en el tercero. En el cuarto y último capítulo, tras el análisis de estos tres grandes temas, se presenta una propuesta de un nuevo modelo de acción exterior en la que la cultura, entendida como bien público, es concebida como una parte esencial de los procesos de integración con capacidad para transformar las relaciones de la UE con el resto del mundo y, en especial, con Ucrania.

De manera intencional, se han organizado los **cuatro capítulos con un esquema similar** para ofrecer desde un mismo ángulo la posibilidad de analizar temáticas tan diversas de forma coherente. De este modo, después de una breve introducción en cada uno de ellos, se presenta el marco conceptual del tema del que se trata. Luego se aborda el asunto teniendo en cuenta el marco normativo que regula el objeto de estudio. A continuación, se analiza el marco de actuación o funcional en el que se desenvuelve la acción comunitaria. Más tarde, se describe la participación de los distintos agentes que la gestiona. En los últimos dos capítulos, se añade un apartado referido a la financiación de la acción exterior. Común a todos los capítulos es la sección dedicada a las conclusiones y la bibliografía. Cabe añadir que, a lo largo de toda la redacción, se han incluido unas notas a pie de página que ilustran referencias y ejemplos sobre la temática estudiada.

El primer capítulo está dedicado a la **integración comunitaria** ya que supone uno de los tres pilares fundamentales sobre los que se sustenta la tesis. Se ha analizado el tema desde el inicio intentando delimitar el concepto de integración que puede servir para entender el propósito que se persigue. En este punto, se parte describiendo la naturaleza jurídica de la UE, pues es un ente singular en el panorama internacional. A continuación, se pone el énfasis en la importancia que tienen los valores en la identificación del proyecto

europeo, y es algo que se remarca también en los otros capítulos. Otro elemento a tener en cuenta es la idea de identidad europea que está relacionada con la cultura europea y con la ciudadanía europea que distingue o complementa la identidad, cultura o ciudanía que pueda tener cada europeo por su vinculación a un Estado miembro de la UE. Por otro lado, se explica que la integración es además un proceso histórico en permanente construcción y que se ve enriquecido con cada ampliación. Se subraya este hecho, porque la UE se ha movido dependiendo de las épocas entre una mayor profundización de las políticas comunitarias o en sumar al proyecto nuevos Estados miembros. Precisamente, el caso de Ucrania sirve de ejemplo en el último capítulo para ilustrar cómo ambos procesos pueden correr en paralelo. Para entender mejor que la integración no es un concepto unívoco, se explican sus distintas acepciones, así como los diversos modelos que pueden existir de este proceso. Al mismo tiempo, se exponen las distintas teorías sobre la integración comunitaria y que están vinculadas con el tema de la acción exterior de la UE, que se estudia en el capítulo tercero. Antes de pasar a hablar de la cultura y de la acción exterior, se aborda también el reparto competencial entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Este asunto es relevante porque se sostiene a lo largo de toda la tesis que la cultura es entendida en un sentido amplio y, por lo tanto, afecta a más competencias que las estrictamente relacionadas con la política cultural. Ello afecta, consecuentemente, a la acción exterior. En esta misma línea argumental, es importante analizar el papel que juegan las instituciones europeas como agentes de la integración y su implicación en las políticas culturales vistas desde una óptica transversal. En el primer capítulo, se trata la cuestión de forma genérica, para luego ir cerrando el foco y subrayar su protagonismo en cada una de las áreas tratadas, la cultura y la acción exterior.

La **cultura** centra el análisis del segundo capítulo, que sigue un orden parecido al primero y a los siguientes, como se ha apuntado anteriormente. Al comienzo se intenta precisar el concepto de cultura, un término difuso y que no encuentra una definición fácil ni por parte de la literatura académica ni en el ordenamiento jurídico. Con todo, se acude a las fuentes que pueden ayudar a enmarcar la temática, como es el caso de la UNESCO, y que pueden servir de inspiración a un concepto no recogido en los Tratados comunitarios y enfocado de una manera parcial en otros instrumentos europeos. Al igual que en el capítulo anterior, se enfoca el tema teniendo presente que la cultura tiene un valor concreto y juega un rol en los procesos de integración europea, más allá de asociarse con la identidad individual

o colectiva, o identificarse con el patrimonio nacional o común de todos los europeos. Más adelante, se fija el marco normativo en el que se encuadran las competencias culturales y se analiza el ámbito en el que se desarrolla la política cultural europea, a la luz de los documentos esenciales que la han recogido desde 2007 hasta la fecha, y en especial estudiando el contenido de los dos más recientes, es decir, de la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018 y el Plan de trabajo del Consejo en materia de cultura para el período 2023-2026, y que también tienen un impacto en los siguientes capítulos. El valor que tiene la cultura en los procesos de integración viene determinado por la multidimensionalidad del concepto. La cultura tiene un valor intrínseco, propio o privativo relacionado con la creación, pero también forma parte de sus características el valor funcional, y que lo hace útil para la sociedad. Bajo esta premisa, el estudio se concreta en tratar, aunque sea brevemente, cómo las industrias culturales y creativas, los operadores culturales o los entes locales y regionales, que inviertan en cultura puede desempeñar un papel fundamental en la rehabilitación y desarrollo de los centros urbanos, áreas no urbanas, pueblos o comunidades rurales. Junto a la dimensión territorial, y estrechamente vinculada a ella, se habla de la dimensión verde, teniendo presente que es una de las políticas estrellas de la Comisión Von der Leyen y que viene recogida en el Pacto Verde Europeo que impregna otras políticas de la Unión. También se aborda el impacto que tiene la cultura en la economía y en el empleo de la UE, mucho más relevante que otros sectores aparentemente más estratégicos a ojos de los políticos y los ciudadanos. La revolución digital, cada día más presente en todas las áreas, también se trata en este capítulo porque tiene más implicaciones que las posibilidades creativas, al afectar a los derechos de los ciudadanos y formar parte de las prioridades de las instituciones comunitarias. Por otro lado, si hay un valor al que se le quiere dar especial relevancia en este estudio es el relacionado con su dimensión social. Precisamente, la cultura puede ejercer una función especial a la hora de hacer frente a las desigualdades, integrar a colectivos desfavorecidos, fomentar los valores democráticos o luchar contra cualquier tipo de discriminación. Pero también mediante la participación cultural se puede mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos. Todos estos temas también se tratan en los otros dos capítulos, así como el marco institucional en el que se desenvuelve la política cultural europea en su dimensión interna. Desde esta visión transversal, se puede comprobar cómo distintas instituciones comunitarias están involucradas en su definición y su ejecución, dando una visión más completa de lo que en un principio se puede deducir de unas competencias limitadas que tiene la Unión en el ámbito de la cultura.

En el tercer capítulo se hace un planteamiento de la **acción cultural exterior** analizando cuáles pueden ser sus características principales. Al igual que con la cultura, cabe señalar que tampoco existe una definición de lo que es la acción exterior. Acorde con la literatura científica, la acción exterior es algo más que la política exterior de la UE encarnada en el AR para la PESC, en el SEAE de la UE o la suma de cada uno de los Estados miembros. Por lo tanto, se analiza el significado del objeto de estudio desde una perspectiva plural atendiendo al marco teórico y poniéndola en relación con las teorías de la integración europea, para luego centrarse en el significado del elemento cultural de la acción exterior. Por otro lado, se destaca el marco normativo y competencial de la acción exterior, así como la toma de decisiones cuya reforma ha sido propuesta en reiteradas ocasiones para hacer de la UE un actor global con capacidad de responder a los desafíos mundiales con mayor rapidez y eficacia. Por lo tanto, la acción cultural exterior tiene que ser por naturaleza ambiciosa, por las materias que trata y su alcance geográfico. Y así ha sido contemplado en los diferentes instrumentos aprobados por la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo. Este marco de actuación se analiza, por un lado, desde la dimensión externa de la política cultural de la UE; y, por otro, por recibir la cultura cada vez mayor atención dentro de la acción exterior propiamente dicha. Ello se hace visible en una acción multifacética que abarca una relación estratégica con los países candidatos a la ampliación, pero también con los países de la vecindad más cercana, así como con una lista de países clave para las relaciones exteriores de la UE, y con determinados organismos internacionales donde las instituciones llevan la voz cantante como conjunto, frente a la acción individualizada de los Estados miembros. La UE es considerada como uno de los principales agentes a nivel internacional en cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y apoyo a las situaciones de crisis y conflicto, derivado de su compromiso con los ODS, en el marco de la Agenda 2030, y la Carta de Naciones Unidas. Todos estos aspectos están relacionados con la cultura, como lo está la política comercial de la UE. Igualmente, se analiza en el capítulo tercero la vinculación de la cultura con la diplomacia climática y la versión externa del Pacto Verde Europeo, así como la estrategia digital en las relaciones exteriores de la UE. La pluralidad de materias que están conectadas con la acción cultural exterior tiene su traslación en la diversidad de agentes que participan en ella. Por ello, en el penúltimo punto, se presta una atención especial a la labor que cada uno de ellos desarrolla, para pasar al punto final, que trata sobre la financiación de la

política exterior. A la hora de hablar de las diversas facetas de la acción cultural exterior se ponen ejemplos del presupuesto asignado a cada una de las políticas, programas o proyectos concretos, sin pretensión por lo tanto de exhaustividad o de mostrar todas y cada una de las partidas. Sin embargo, el último apartado está dedicado a hablar de los instrumentos de la política exterior en sentido estricto del término, para evidenciar la complejidad de visualizar la financiación de la acción cultural exterior en su conjunto y darse cuenta de su verdadera trascendencia.

El cuarto y último capítulo está orientado a proponer un **modelo de acción cultural exterior de la UE**, tomando a Ucrania como estudio de caso, con la intención de ilustrar los procesos de integración de los que se ha hablado previamente. Se ha estructurado esta última sección comenzando con la explicación del marco de relaciones históricas entre Ucrania y la UE, para entender mejor cuál es la vinculación con el tema objeto de análisis. El acercamiento de Ucrania a la UE desde su independencia ha marcado su historia reciente, pudiéndose considerar este uno de los motivos de la guerra de Rusia contra el país iniciada en 2014 hasta hoy. En este primer punto se ejemplifican los distintos significados del término integración con el caso de Ucrania. En un segundo apartado, se pretende concretar de una manera más extendida el ámbito de actuación de la acción cultural exterior y que también puede beneficiar a Ucrania en su proceso de adhesión futura a la UE. Siguiendo lo señalado en capítulos anteriores, aquí se propone poner al día el marco normativo, es decir, incluir el concepto de cultura en los Tratados y otras disposiciones para que no quede al albur de las distintas interpretaciones. El término cultura que es válido para la acción interna como externa de la UE, pues se trata de una misma materia, debe ser considerado como un bien público como se aprobó en la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre las Políticas Culturales y el Desarrollo Sostenible (MONDIACULT), celebrada en Ciudad de México en 2022. En este sentido, la cultura en la acción exterior de la UE no se puede limitar a la diplomacia cultural. Debe sustentarse en unas relaciones culturales fuertes que incluyan los ámbitos geográficos, la transversalidad de las políticas europeas con una dimensión exterior, como se destaca en el capítulo tercero, y que generen valor. También, como se ha fundamentado a lo largo de la tesis, la cultura en la acción exterior debe adoptar como guía los valores europeos consagrados en el Tratado de Lisboa y la Carta de Naciones Unidas. La segunda sección del cuarto capítulo concluye con una disección de la multidimensionalidad de la acción

cultural exterior en la que se incluye la vertiente económica, digital, social y verde, principalmente como ejes centrales. No se puede obviar, dado el contexto en el que se explica el tema, la resiliencia como un elemento a tener en cuenta, sobre todo, tras lo acontecido con la pandemia del COVID-19, y con la invasión a gran escala de Rusia contra Ucrania. La UE debe estar preparada ante nuevos escenarios futuros y debe cuestionarse cuál es el papel que la cultura puede jugar a la hora de afrontar las diversas crisis que puedan plantearse. Para acabar, se propone hacer una valoración crítica sobre los planes de la UE con carácter previo y de manera posterior que permitan mejorar las políticas y los mecanismos de trabajo para alcanzar los objetivos propuestos en la acción cultural exterior. Los dos últimos apartados del capítulo cuarto están dedicados a identificar los agentes que pueden ser protagonistas del modelo propuesto, y a la financiación necesaria para llevarlo a cabo.

II. CAPÍTULO I: La integración comunitaria

A. INTRODUCCIÓN

Resultan paradójicas las palabras que pronunció Jean-Claude Juncker en su discurso de investidura como presidente de la Comisión Europea ante el Parlamento Europeo, el 15 de julio de 2014, en Estrasburgo, en el que anunciaba «un nuevo comienzo para Europa»[31]. Se puede entender de lo dicho que en los años de las crisis anteriores Europa había retrocedido y que necesitaba un nuevo impulso para el periodo 2014 a 2019. Juncker planteó un plan de reformas para hacer frente al inmovilismo, no a través de una mayor integración comunitaria, sino de la profundización en las políticas ya existentes, reforzando la dimensión económica y social de la UE, y su potencial como actor en el exterior. Los países de la UE, venía a decir, no tienen que hacer frente a una guerra en su seno, pero sí deben luchar contra la indiferencia de sus ciudadanos. Juncker argumentaba que «Europa ha perdido credibilidad» y que «la distancia entre la Unión Europea y sus ciudadanos es cada vez mayor». La crisis del euro o de los refugiados, el Brexit, la vuelta a los nacionalismos, la pandemia del COVID-19, la guerra en Ucrania, o la crisis energética parecen hacer pensar en que podrían conducir a la desintegración del sueño europeo, pero al mismo tiempo se trata de una constante a lo largo de la historia de la UE, que siempre ha parecido estar cíclicamente en crisis. Y, sin embargo, la UE es vista como un modelo de integración que incluso podría mejorar al sueño americano, como señala Jeremy Rifkin (2004)[32]. ¿Superará la UE sus crisis con mayor profundización de las políticas existentes o el diseño de unas nuevas, o incorporando a nuevos miembros?

---

[31] Jean-Claude Juncker, discurso «Un nuevo comienzo para Europa», *Comisión Europea*, 15 de julio de 2014, acceso el 7 de septiembre de 2023, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_es.htm

[32] Jeremy Rifkin en su libro *El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*, tiene una visión optimista pese a la crisis que la UE vivía en ese momento, y la describe como la tierra de un nuevo sueño en oposición al norteamericano. Dice: «Europa se ha convertido en un gigantesco laboratorio para repensar el futuro de la humanidad. En muchos sentidos, el sueño europeo es el reflejo invertido del sueño americano. Si éste pone el énfasis en el crecimiento económico incontrolado, la riqueza personal y la persecución del interés individual, aquél se centra más bien en el desarrollo sostenible, la calidad de vida y el cultivo de los lazos comunitarios».

En este capítulo se aborda la conceptualización de la **integración comunitaria**, un término difícil de encuadrar. Por la propia naturaleza evolutiva del proceso se manejan palabras como cohesión, armonización, comunitarización, intensificación de la cooperación, reconocimiento mutuo, supresión de barreras, espacio sin fronteras, unión diferenciada o ampliación. La naturaleza de la UE de hoy poco tiene que ver con sus orígenes. Esta encuentra sus bases fundacionales en los Tratados, pero también en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. Por tanto, se hace pertinente analizar qué constituye hoy la UE a partir de sus rasgos característicos. Y uno de los elementos esenciales que hay que tener presente a la hora de hablar de la UE, y que le diferencia de otras organizaciones supranacionales que surgieron tras la II Guerra Mundial, es la soberanía. La novedad de la UE respecto a las asociaciones de Estados tradicionales radica en que los Estados miembros renuncian a parte de su soberanía a favor de la UE, a la que han dotado de competencias propias, independientes de los Estados miembros. En el ejercicio de sus competencias, la UE está facultada para adoptar **actos de soberanía** que, por sus efectos, son equivalentes a los de los Estados miembros (Borchardt 2018).

Igualmente, a la hora de tratar la integración es importante interrogarse sobre la existencia o no de unos rasgos que pueda calificar al colectivo de forma distintiva frente a terceros. En este contexto resulta imprescindible referirse a los **valores** que conforman la casa europea, es decir, a los rasgos esenciales que es necesario cumplir para formar parte de ella, como son: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y de los derechos humanos. Tanto es así que los Estados miembros que no cumplan con los valores primordiales de la Unión pueden verse privados de sus derechos. Y los Estados europeos que quieran adherirse a la UE tienen como obligación cumplir con ellos como requisito imprescindible. El análisis de estos valores hace más fácil enmarcar **las finalidades de la UE**, ya que tienen un papel importante a la hora de estudiar la acción cultural exterior e impregnan las políticas no solo dentro de la Unión sino también en las relaciones con terceros países.

En este contexto de construcción del proyecto europeo, uno de los elementos esenciales es determinar la existencia de una posible **identidad comunitaria** con unas características propias que contribuyen a perfilar su esencia, su singularidad, y que la

diferencian de otras identidades posibles. Al igual que la pertenencia a este colectivo genera una serie de obligaciones insoslayables, la misma comunidad confiere a sus miembros una serie de derechos. Los ciudadanos de la UE tienen, por un lado, una doble ciudadanía, es decir, aquella del Estado nación que se la otorga y, al mismo tiempo y por ello, la de la UE. Por otro lado, los ciudadanos de la UE son sujetos de una serie de derechos políticos y sociales derivados del TUE. Pero, más allá de analizar aspectos como tener protección consular de cualquier Estado miembro de la UE o de tener el derecho a votar en las elecciones locales o al Parlamento Europeo, hay que considerar otros signos distintivos que configuran esa identidad comunitaria. Se trata de elementos que dan cuerpo al colectivo como la bandera, tener en la mayoría de los Estados una moneda como el euro, ser el bloque económico más importante del mundo, el mayor donante de ayuda al desarrollo, o bien, pertenecer al espacio de libre circulación con altas cuotas de bienestar.

La definición del marco de actuación de la UE es otro de los puntos clave a analizar. Cuando se habla de integración, bien en su acepción de constitución de un todo, bien en la de completar un todo con las partes que faltan, resulta obligatorio definir **qué es ese todo**. La UE que conocemos hoy nació del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), el Tratado de París de 1951, y mucho ha cambiado desde entonces. Por ello, no sería fácil entender qué es la UE de hoy en día sin hacer un repaso histórico que contemple su evolución. Las distintas etapas de la construcción europea son imprescindibles para comprender mejor los procesos de integración. Procesos que deben ser entendidos y analizados, en primer lugar, como el **hecho temporal,** ya que en el mismo concepto de integrar implica un camino que se desarrolla en distintas fases. A tenor de las palabras recogidas en lo que se considera la declaración fundacional del proyecto europeo, el ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman, del 9 de mayo de 1950, ya dijo que «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho»[33]. Sin embargo, llama la atención cómo esta sucesión de etapas parece no tener

[33] «Schuman declaration May 1950», European Union, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en

una fase final delimitada, siendo, por ello, un rasgo más de su naturaleza la característica cambiante o evolutiva del proyecto.

Por otro lado, no se puede dejar de lado el **marco espacial** de los procesos de integración. El concepto de integración puede también entenderse como referido al hecho de que otros pasen a formar parte de un todo. De dicho significado se infiere que unos ya parecen formar parte de un conjunto mientras otros no. En su origen, los países signatarios del Tratado de París fueron seis (Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), mientras que la actual UE está compuesta de 27 Estados miembros. La integración tiene, por tanto, una dimensión centrípeta, lograda por medio de la adhesión, a base de incorporar nuevos miembros a los ya existentes, en distintas fases. Ello no excluye de estrechar los lazos con potenciales candidatos, y continuar con el acercamiento a zonas vecinas a la UE. Consecuentemente, se debe prestar un especial énfasis al análisis de las distintas olas de ampliación que han ido dando forma a una nueva UE.

También se abordan los **modelos de integración** seguidos, así como las principales teorías de la integración, dado que es necesario ahondar en la construcción de un sólido marco teórico que sustente los procesos de integración. No se trata, en este caso, de una mera disquisición académica, porque las ampliaciones han estado, sin lugar a dudas, en el origen de un debate sobre si es preferible incorporar a nuevos miembros o es mejor seguir el camino de la profundización en las políticas comunitarias. Esta es una cuestión cuya resolución es ineludible, máxime tras la salida del Reino Unido de la UE, como resultas del referéndum del 23 de junio de 2016; o la invasión de Rusia de Ucrania, el 24 de febrero de 2022.

Junto a esto es necesario hacer mención del **aspecto funcional** de la integración, que permite a los Estados miembros, por medio de la delegación de competencias, alcanzar un bien superior. Esas competencias nacen de las atribuciones que tienen los Estados como tales que, en un ejercicio de renuncia, delegan o comparten su jurisdicción a favor de un ente supranacional. En el Tratado de Lisboa quedaron delimitadas entre aquellas

que tenían un rango definido como comunitarias; otras compartidas entre las instituciones europeas y los Estados miembros; y, finalmente, otras en las que la UE solo puede actuar apoyando, coordinando, impulsando políticas que forman parte de las competencias propias de los Estados miembros. Es lo que se llama el principio de subsidiaridad. Esta diferenciación puede ayudar no solo a entender el entramado competencial comunitario, sino que sirve, además, para explicar los cauces a través de los cuales se impulsa la acción comunitaria que acaban en políticas concretas. Por este motivo, es oportuno tratar los esfuerzos que llevan a cabo las instituciones comunitarias para mejorar los procesos legislativos y de legislar cuando sea necesario, reduciendo de manera coordinada el entramado burocrático; y, en concreto, hacer una referencia a los conceptos de «coste de la no-Europa» y al del «valor añadido europeo».

Finalmente, se analizan los múltiples actores que contribuyen a dar forma, dirigir, impulsar y marcar el carácter del proceso de integración comunitaria. No se aborda aquí el papel de los ciudadanos europeos, sino el de los **agentes de la integración** responsables de un proceso que se desarrolla en base a intereses de distinta naturaleza, no siempre coincidentes. Específicamente, se habla de la arquitectura institucional de la UE y del reparto de facultades que tienen cada una de las instituciones comunitarias, siguiendo un esquema similar en los siguientes capítulos.

B. MARCO CONCEPTUAL DE LA INTEGRACIÓN

La razón de por qué Europa necesita a la UE, por no mencionar el objetivo declarado de profundizar aún más en su integración, está lejos de ser evidente para los ciudadanos europeos. Puede resultar chocante hoy en día, por tener una guerra a las puertas de la UE, la afirmación de Bowmen H. Miller cuando dice que la lógica original de evitar la guerra para defender la integración europea en la década de 1950 está pasada de moda y no es ya un argumento suficiente (Miller 2017). Para el autor, si los europeos quieren volver a suscribirse a la idea de una unión cada vez más estrecha, basada en la soberanía compartida, se hace imprescindible encontrar una justificación más actual y «vendible». La explicación no es sencilla, primero de todo, cuando se busca la descripción de lo que constituye la esencia básica de la Unión, su naturaleza jurídica, que le permite ejercer un

papel de contrapeso a los Estados miembros en el interior de las fronteras de la UE, y un rol en la escena internacional, con beneficios para los ciudadanos europeos. Quizá pueda ser más negociable para la ciudadanía sentirse representado por un ente cuyos valores no solo lo definen, sino que le sirven para distinguirse de un mundo cada vez más convulso y amenazado por la falta de libertad y respeto de los derechos básicos. Además de los valores comunes como signo de identidad europea, los ciudadanos europeos pueden verse reflejados en unos símbolos y como parte de la construcción de un proyecto histórico desarrollado en diversas etapas. La naturaleza jurídica, junto a los valores y símbolos de la UE se estudian en este apartado para ayudar a comprender qué es la UE y para qué sirve. Además, se trata el carácter multiforme del concepto de integración y la visión aportada por el mundo académico sobre la materia.

1. NATURALEZA DE LA UNIÓN EUROPEA

La naturaleza jurídica de la Unión Europea es el elemento esencial que va a definir los procesos de integración europea y la forma en la que se desarrollan. Definir el sujeto protagonista de la integración no es una tarea fácil, especialmente porque es difícil enmarcar la naturaleza de la UE en el ámbito internacional. Los procesos de integración europea que surgieron a lo largo del siglo XX no llegaron tan lejos. Si bien la UE es un organismo supranacional, no existe una entidad similar en la historia de las relaciones internacionales. No es ni un Estado ni una organización internacional clásica. Tampoco ha adoptado la forma de federación o la de una confederación de Estados. John Gerard Ruggie la llegó a definir como una auténtica forma política internacional posmoderna (Ruggie 1993).

La naturaleza jurídica de la UE se define claramente en el **artículo 47 del TUE**, que señala que: «la Unión tiene personalidad jurídica». Ello tendrá su relevancia a la hora de analizar la acción interior y, especialmente, la acción exterior de la UE, pues esta no solo puede llevar a cabo actos con relevancia jurídica dentro de sus fronteras sino también fuera de la UE. La UE, por medio de sus instituciones, lleva a cabo actos de soberanía propios, con un ordenamiento jurídico diferente del de los Estados miembros, del que se

desprenden una serie de obligaciones para esos mismos Estados, pero también una serie de derechos para los ciudadanos de la Unión, como se verá luego[34].

Además, de lo recogido en los Tratados, la naturaleza jurídica de la UE también se fundamenta en **dos sentencias** del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea, que son igualmente válidas para la UE. La primera de ellas es la derivada del *asunto Van Gend & Loos* de 1963[35]. El Tribunal dictaminó en la sentencia que «la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional, a favor del cual los Estados han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no solo los Estados miembros, sino también sus nacionales». Las tesis de este caso fueron ampliadas o ratificadas por el Tribunal de Justicia de la UE al año siguiente en el *asunto Costa/Enel*[36]. El Tribunal, en esta ocasión, fue tajante al afirmar que «a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros [...] y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Al instituir una comunidad de duración indefinida, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y, más en particular, de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos».

A partir de lo recogido en estas dos sentencias, se podrían señalar como los elementos más relevantes de la naturaleza jurídica de la UE, los siguientes (Borchardt 2018): (1) La estructura institucional, que garantiza la formación de una voluntad propia por parte de la

[34] En 2020, la Comisión presenta, por primera vez, un informe sobre el Estado de derecho de la UE y de sus Estados miembros. Véase: «Informe de 2020 sobre el Estado de derecho», Comisión Europea, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_es

[35] La empresa holandesa del mismo nombre interpuso un recurso contra las autoridades aduaneras de los Países Bajos por cobrarle un arancel superior al normal por la importación de un producto químico de Alemania. Alegó ante el tribunal holandés la infracción del art. 12 del TCEE que prohibía a los Estados miembros la introducción de nuevos derechos de aduana a los ya existentes en el mercado común. El tribunal holandés acudió al Tribunal de Justicia europeo para que aclarase la interpretación de los Tratados.

[36] El Sr. Costa acudió al juez de paz de Milán al considerar que sus derechos como accionista de la empresa eléctrica Edison Volta habían sido perjudicados por nacionalización de la producción y suministro de electricidad decretada por el gobierno italiano, al querer integrar todas las compañías eléctricas en una sola, en la empresa ENEL.

UE, representando a los intereses de todos los Estados miembros de la UE. (2) La transferencia por parte de los Estados miembros de competencias a las instituciones de la Unión, yendo más allá de lo que es habitual en una organización internacional. (3) El establecimiento de un ordenamiento jurídico propio independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. (4) La aplicabilidad directa del derecho de la Unión, otorgando derechos e imponiendo obligaciones tanto a los Estados miembros como a los ciudadanos europeos. (5) La primacía del derecho de la Unión sobre el derecho interno de los Estados miembros, haciendo que en caso de conflicto prime el primero sobre el segundo, y no pudiendo las leyes nacionales o sentencias de los tribunales de los Estados derogar o contravenir las del Derecho europeo[37].

2. INTEGRACIÓN COMO VALOR

En su origen, la UE estuvo más centrada en los aspectos de la integración económica, y no prestó la atención que le concede hoy a los principios democráticos y valores que son su verdadera esencia (de Gruyter 2021). Los principios y valores que conforman la piedra angular de la UE no son tan solo normas de actuación en los trabajos y políticas internas desarrolladas dentro de la Unión, y que forman parte de los procesos de integración, sino que también son puntos de referencia imprescindibles en sus relaciones externas, como se analiza en los siguientes capítulos. Aquí, además, junto a los valores, se destaca su finalidad como una parte importante constituyente de la definición de la UE. Es decir, se subrayan qué objetivos persigue la Unión para con los Estados miembros, así como en la escena internacional.

a) VALORES DE LA UNIÓN

La UE se sustenta actualmente en una serie de **valores recogidos en el art. 2 del TUE** que son comunes a todos los Estados miembros y sirven de guía para aquellos países que

[37] El 15 de febrero de 2023, la Comisión decidió denunciar a Polonia ante el Tribunal de Justicia de la UE precisamente por considerar que su Tribunal Constitucional ponía en cuestión la primacía de la ley europea sobre la polaca. «Press release: The European Commission decides to refer POLAND to the Court of Justice of the European Union for violations of EU law by its Constitutional Tribunal», *European Commission*, 15 de febrero de 2023, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_842

quieran adherirse a la UE. Estos valores son: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. La sociedad europea, además, como se recoge en el Tratado, está caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Estos principios son los que inspiran las políticas y las acciones de la UE, y que tanto impacto tienen en la cultura y en la acción exterior[38]. La defensa de los valores mencionados figura, a su vez, como dos de las prioridades reflejadas en la Nueva Agenda Estratégica del Consejo Europeo, que sirven de guía para el trabajo de las instituciones comunitarias entre 2019-2024: proteger a los ciudadanos y las libertades (dentro de la Unión); y promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

La importancia de los valores y principios de la UE no radica en su mera mención, sino en la existencia de mecanismos para defenderlos. Así se deriva de la inclusión de una **cláusula de salvaguardia** en el artículo 7 del TUE que opera como medida de vigilancia y sancionadora en su caso. De este modo, mediante una propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, y de la Comisión, el Consejo puede constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE. En caso de que se constate una violación grave y reiterada, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo[39]. También el no respeto del Estado de derecho por parte de los Estados miembros puede servir como motivo para la condicionalidad que

[38] Para analizar los valores en la acción exterior, véase: Mario Damen, *Values on the retreat? The role of values in the EU's external policies*, European Parliament, Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union. PE 639.318, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/639318/EXPO_STU(2022)639318_EN.pdf

[39] El «procedimiento del artículo 7» del Tratado de Lisboa viene complementado con el *Marco de actuación para salvaguardar el Estado de derecho en la Unión Europea* adoptado por la Comisión el 11 de marzo de 2014. Este marco establece un instrumento de alerta rápida que permite a la Comisión entablar un diálogo con el Estado miembro interesado para prevenir la escalada de amenazas sistémicas contra el Estado de derecho. Si no se encuentra una solución dentro del nuevo marco del Estado de derecho, el artículo 7 siempre seguirá siendo el último recurso para resolver una crisis y garantizar la observancia de los valores de la UE. Este marco no concede ni reclama nuevas competencias para la Comisión, sino que hace transparente la manera en que la misma ejerce su función en virtud de los Tratados. Véase: «Comunicado de prensa: La Comisión Europea presenta un marco para salvaguardar el Estado de derecho en la Unión Europea», *Comisión Europea*, 11 de marzo de 2014, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_14_237

supedita el acceso a financiación procedente del presupuesto de la Unión, de acuerdo con el Reglamento que adoptaron el Parlamento y el Consejo en 2020[40].

Por otro lado, los valores de la Unión vienen reforzados por su mención expresa en la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. Dice en su Preámbulo que «Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes»[41]. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la Carta adquirió el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados. La Carta, en realidad, se basa en el *Derecho establecido*, es decir, viene a recoger en un mismo documento los derechos fundamentales ya reconocidos por los Tratados comunitarios, los principios constitucionales comunes de los Estados miembros, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y las Cartas Sociales de la UE y del Consejo de Europa. Los capítulos de la Carta vienen distribuidos en los siguientes apartados: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia.

El Estado de derecho (*rule of law*) es uno de los valores fundamentales de la UE y es, por otro lado, requisito previo de la protección de todos los demás valores fundamentales de la Unión. Además, es uno de los principios que guía la acción exterior de la UE (art. 21 del TUE). La Comisión publicó en 2019 la Comunicación *Reforzar en mayor medida el Estado de derecho en la Unión*[42] en la que se hacía eco del estado de la cuestión entonces y de las posibles próximas etapas. Una de ellas fue la consulta a la ciudadanía europea

[40] El 16 de diciembre de 2020, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento 2020/2092 que establece un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de derecho en un Estado miembro. Para lograr este objetivo, el Reglamento permite al Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptar medidas de protección como la suspensión de los pagos a cargo del presupuesto de la Unión o la suspensión de la aprobación de uno o más programas a cargo de dicho presupuesto. En 2021, Hungría y Polonia interpusieron sendos recursos de anulación ante el Tribunal de Justicia de la UE que les fue denegado por las respectivas sentencias C-156/21 y C-157/21, del 16 de febrero de 2022. Para conocer los detalles: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028es.pdf En otra sentencia, el 5 de junio de 2023, el Tribunal de Justicia de la UE dio la razón a la Comisión en el asunto C-204-21 frente a Polonia, afirmando que la reforma del sistema judicial polaco de diciembre de 2019 violaba el Derecho de la Unión. Para más información, véase el comunicado del Tribunal: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230089es.pdf

[41] Diario Oficial de la Unión Europea. C 202/389. 2016. *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*. (2016/C 202/02). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ES

[42] Comisión Europea, comunicación del 3 de abril de 2019, *Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión Situación y posibles próximas etapas*, COM/2019/163 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0163

sobre la importancia que le otorgaban al Estado de derecho[43] y la elaboración de un eurobarómetro sobre los valores e identidades de los ciudadanos de la UE[44]. A la comunicación le siguió ese mismo año una propuesta de acción recogida en la Comunicación *Refuerzo del Estado de derecho en la Unión*[45]. Entre las iniciativas, con el fin de garantizar la transparencia y la sensibilización necesarias y de mantener el Estado de derecho en la agenda política de la UE, la Comisión decidió publicar a partir de 2020 un informe anual sobre el Estado de derecho en el que se resume la situación en cada uno de los Estados miembros[46]. Como dice la presidenta Von der Leyen: «El Estado de derecho es el pegamento que une a la Unión Europea juntos»[47]. Precisamente, la Comisión 2019-2024 ha hecho de la protección del Estado de derecho y la promoción de los valores europeos los principales ejes de su acción política desde sus inicios y que se ven reflejadas en las seis prioridades que se comentan más adelante[48].

Finalmente, como se ha visto anteriormente, y viene además expresado en el artículo 49 del TUE, es necesario respetar estos valores para formar parte de la UE y son requisitos estrechamente vigilados en las negociaciones de adhesión, por medio de acuerdos entre los Estados miembros y el Estado solicitante, y luego por el pronunciamiento unánime del Consejo Europeo, previa consulta a la Comisión y el voto favorable de la mayoría del Parlamento Europeo. Por lo tanto, los Estados europeos que quieran integrarse en la UE deberán respetar los valores consagrados en el TUE.

---

[43] «Eurobarometer. Rule of Law. 2019», European Union, acceso el 7 de septiembre de 2023. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2235

[44] «Eurobarometer. Values and identities of EU citizens. 2020», European Union, acceso el 7 de septiembre de 2023. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2230

[45] Comisión Europea, comunicación del 17 de julio de 2019, *Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión*, COM(2019) 343 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=COM:2019:343:FIN

[46] Los informes sobre el Estado de derecho de cada uno de los Estados miembros se empezaron a realizar a partir de 2020 y se insertan dentro del llamado Mecanismo del Estado de derecho, un instrumento preventivo que busca promover el Estado de derecho y evitar que surjan posibles problemas. Véase: «2023 Rule of law report», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en

[47] Palabras expresadas por la presidenta y recogidas en: European Commission, *Report: Monitoring the application of European Union law 2022 Annual Report*, 14.7.2023, COM(2023) 453 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2023:453:FIN

[48] Las 6 prioridades de la Comisión 2019-2024 son: «Un Pacto Verde Europeo»; «Una Europa adaptada a la era digital»; «Un impulso a la democracia europea»; «La promoción de nuestro modo de vida europeo», y; «Una Europa más fuerte en el mundo». Véase: «The European Commission's priorities», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_en

b) FINALIDADES DE LA UNIÓN

En el apartado primero del artículo 3 del TUE se establece que la Unión tiene por finalidad promover **la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos**. Algo perfectamente entendible si se considera el momento histórico en el que nació lo que hoy conocemos como UE, tras dos guerras mundiales que habían enfrentado a las naciones europeas. Por ello, uno de los pilares esenciales de la UE siempre ha sido preservar la paz en el continente europeo. Parece que así lo ha logrado en estos más de 60 años desde que se firmó el Tratado de París, para sus miembros, y ha constituido un objetivo también incorporando nuevos miembros de la Europa Central y Oriental en sucesivas ampliaciones. Lo mismo se puede decir respecto de los países candidatos o potenciales candidatos de los Balcanes Occidentales, de Ucrania y de Georgia, escenarios de los mayores conflictos bélicos acontecidos en Europa tras la Segunda Guerra mundial.

Por otro lado, la UE tiene por finalidad ofrecer a sus ciudadanos un **espacio de libertad, seguridad y justicia** sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, juntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

Otra de las finalidades de la UE es el establecimiento de un **mercado interior**. El texto del TUE va más allá (punto 3 del artículo 3) y establece como finalidad propia de la Unión el trabajar por «un desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medioambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico». En el apartado siguiente (4), como para reforzar el grado de compromiso con la moneda única, se dice que «La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro».

También es importante mencionar que otro de los objetivos de la Unión es promover la **igualdad** entre hombres y mujeres y luchar por la exclusión social y la discriminación,

fomentando la solidaridad y la cohesión social, económica y territorial entre los Estados miembros. La igualdad, por tanto, no solo se refiere a no ser discriminado por razón de sexo, origen, religión, edad o discapacidad, sino que de acuerdo con los Tratados y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, no puede haber una discriminación entre ciudadanos o Estados europeos por razón de lengua, cultura o patrimonio. Es más, se establece expresamente que se respetará la riqueza de su **diversidad cultural** y lingüística y se velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo, como se verá más adelante. La igualdad, finalmente, también engloba lo que pudiese ser la primacía de un Estado miembro sobre otro, la diferencias entre Estados basados por el número de habitantes o por superficie. Todo ello debe resolverse únicamente en el marco del principio de igualdad como, por ejemplo, ocurre en la representación proporcional en el Parlamento Europeo, en el reparto del Colegio de Comisarios o en el voto equitativo en las decisiones del Consejo (Borchardt 2018).

Por último, y no menos importante, aunque se trate en los capítulos siguientes, es la finalidad que tiene la UE **como actor global en el mundo**. Así se dice que: «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

3. SÍMBOLOS E IDENTIDAD COMUNITARIA

El proceso de integración europeo no es solo la asunción de un conjunto de valores comunes o una acción coordinada para la consecución de unos fines concretos. También puede entenderse como el proceso de construcción de la identidad europea[49]. Una

[49] Resulta interesante el trabajo de investigación sobre la relación entre valores e identidad en la UE: Mario Scharfbillig et al., *Values and Identities - a policymaker's guide*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, https://op.europa.eu/s/xQPG

identidad que se expresa a través de símbolos específicos, y que no está exenta de las contradicciones y las tensiones derivadas de la multiplicidad de naciones, sentimientos identitarios y símbolos que alberga en su seno. El objetivo de los símbolos oficiales es representar los valores y la misión de la organización. En el caso de la UE, sus símbolos pretenden transmitir el carácter supranacional de la UE al sugerir una identidad transnacional (Dâmaso, y otros 2019). Con ello, se favorecería el nivel de apoyo a la integración europea que, en muchas ocasiones, compite con el grado de apego de los ciudadanos con respecto a la nacionalidad del Estado o del territorio al que están vinculados (Carey 2002)[50]. Estos **símbolos** que, dicho sea de paso, no vienen recogidos en los Tratados, sino que la UE ha ido adoptando a lo largo de su historia, son[51]: la bandera azul con doce estrellas, que fue diseñada y adoptada como la bandera del Consejo de Europa en 1955 y adoptada por la Comisión desde 1985; la *Oda a la Alegría* de Ludwig van Beethoven, que el Consejo de Europa convirtió en su himno en 1972, y que fue adoptada por las instituciones comunitarias como himno oficial de la UE también en 1985; el 9 de mayo, como el Día de Europa, coincidiendo con el aniversario del discurso de Robert Schuman de 1950, en el que expuso su idea de una nueva forma de cooperación política en Europa, que haría inconcebible la guerra entre naciones europeas; y, finalmente, el lema de la UE *Unidos en la diversidad*, usado por primera vez en 2000, y que representa la defensa de los valores comunes como la libertad, la paz y la solidaridad en una Unión formada por diversas culturas, tradiciones y lenguas.

No hay elemento más definidor de la integración comunitaria que la formación de una identidad europea[52] a través de la **ciudadanía europea**[53]. Dice el artículo 9 del TUE que «será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro». La nacionalidad de un Estado miembro no sólo permite el acceso al disfrute

[50] Para saber sobre cómo relacionan nacionalidad e identidad los europeos, se recomienda leer el estudio de Bruce Stokes para el Pew Research Center. *What It Takes to Truly Be 'One of Us'. In U.S., Canada, Europe, Australia and Japan, publics say language matters more to national identity than birthplace*. 2017. https://www.pewresearch.org/global/2017/02/01/what-it-takes-to-truly-be-one-of-us/

[51] «Símbolos», Unión Europea, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols_es

[52] En el eurobarómetro de 2015 se presentó a los encuestados si estaban familiarizados con el término «ciudadanía europea». El 87% respondió que sí, el 52% dijo que estaban familiarizados con ello y, además, sabían lo que significaba. Solo el 35% contestó que les sonaba el término, pero no estaban seguros sobre lo que quería decir. Véase: «Flash Eurobarometer 430: European Union citizenship», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023. https://data.europa.eu/data/datasets/s2101_430_eng?locale=en

[53] «Help and advice for EU nationals and their family», European Commission. Your Europe, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://europa.eu/youreurope/citizens/index_en.htm

de los derechos conferidos por el derecho comunitario (art. 20 del TFUE), sino que hace a los ciudadanos de los Estados miembros, ciudadanos de la Unión. Por ejemplo, junto al derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad (art. 18 TFUE), la noción de ciudadanía de la Unión supone para todos los ciudadanos de la Unión que tienen el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (art. 21 del TFUE)[54]. Igualmente, otros de los derechos como ciudadanos europeos es el de acogerse, en el territorio de un tercer país (Estado no perteneciente a la Unión Europea) en el que no está representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (de acuerdo con el art. 3.5 del TUE).

La ciudadanía de la Unión complementa la ciudadanía nacional sin sustituirla. Lo explica muy bien el Abogado General Miguel Poiares Maduro en las conclusiones del caso *Janko Rottman contra Freistaat Bayern*: «La ciudadanía de la Unión supone la nacionalidad de un Estado miembro, pero es también un concepto jurídico y político autónomo con respecto al de la nacionalidad. La nacionalidad de un Estado miembro no sólo permite el acceso al disfrute de los derechos conferidos por el Derecho comunitario, sino que nos hace ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión […] presupone la existencia de un vínculo entre los ciudadanos europeos de carácter político, aunque no se trata de un vínculo de pertenencia a un pueblo. Antes bien, este vínculo político une a los pueblos de Europa. Se basa en su compromiso mutuo de abrir sus comunidades políticas respectivas a los otros ciudadanos europeos y de construir una nueva forma de solidaridad cívica y política a escala europea. No exige la existencia de un pueblo, sino que se basa en la existencia de un espacio político europeo, del que se derivan derechos y obligaciones. En la medida en que no implica la existencia de un pueblo europeo, la ciudadanía procede conceptualmente de una disociación de la nacionalidad»[55].

---

[54] En una consulta pública que realizó la UE en 2015, los encuestados a la pregunta sobre la libre circulación respondieron que les aportaba diversidad cultural (81%), fomentaba el entendimiento mutuo (77%), ayudaba a crear una identidad europea (70%), aportaba crecimiento para el propio país (61%), y, tan solo el 16% manifestaba que creaba problemas. Véase: European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, *Public consultation on EU citizenship 2015 – EU citizens' opinions on our common values, rights and democratic participation*, Publications Office, 2016, https://data.europa.eu/doi/10.2838/941904

[55] TJUE C-135/08, 2009, *Conclusiones del Abogado General Miguel Poiares Maduro en el Asunto C-135/08 Janko Rottmann contra Freistaat Bayern*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62008CC0135

Las teorías sobre la integración, que se analizan en apartados siguientes, también han tratado el tema de la identidad, dándoles un sentido más amplio que el de la nacionalidad o el de ciudadanía. El neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, tanto clásico como liberal, han subestimado el potencial disruptivo de las políticas identitarias en la integración europea. Por contra, el posfuncionalismo sí que lo tiene en cuenta, pero además, entiende que es posible una identidad europea a gran escala, a pesar de que su construcción es mucho más lenta que la creación de las instituciones europeas (Kuhn 2019). Las identidades, por su parte, son muy importantes para la teoría de la integración constructivista. Las identidades pueden ser *étnicas* o *cívicas*. Una concepción étnica de la identidad concebiría la identidad europea en términos de un sentido de pertenencia y lealtad a la comunidad imaginada de europeos tal como se define por una cultura o historia común. La segunda concepción cívica de una identidad europea se basa en los valores y normas de la integración europea. Desde este punto de vista, la *europeidad* se define por la adhesión a principios como la democracia liberal, la diversidad nacional, el multilateralismo y la integración supranacional. También se pueden distinguir estas dos concepciones de «Europa» como identidades europeas *gruesas* y *delgadas*. Mientras que una identidad europea gruesa se asemeja a las identidades nacionales en que se basa en la identificación de grupo, una identidad europea delgada consiste en valores y normas transnacionales abstractas (Leuffen, Rittberger y Schimmelfennig 2022).

Como dice el AR/VP Josep Borrell[56]: «la Unión Europea todavía no ha consolidado una identidad política europea que pueda aceptarse como algo adicional, y no como una alternativa a las nacionales». Con todo, el desarrollo de una identidad europea y una cultura europea comunes, aunque sea lentamente, es un requisito previo para la integración europea y para garantizar su legitimidad (Ruchet 2011). De hecho, la política cultural podría jugar un papel importante como instrumento para formar ciudadanos de la Unión y cerrar la brecha entre ellos y la UE, así como un medio para construir la

[56] Entrevista de J. H. H. Weiler, coeditor de la International Journal of Constitutional Law y cofundador de ICON·S a Josep Borrell, AR/VP, recogida en el blog del *European Journal of International Law*, el 29 de octubre, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.ejiltalk.org/europe-must-learn-quickly-to-speak-the-language-of-power-part-i/

comunidad de la UE y legitimar los procesos de integración de la UE (Lähdesmäki, Mäkinen, y otros 2021).

La UE ha sufrido desde sus inicios constantes crisis sobre su futuro. En este contexto de permanente cuestionamiento sobre su naturaleza y legitimidad surge recurrentemente la pregunta sobre el apoyo de los ciudadanos europeos a la integración europea. Igualmente aparecen facciones encontradas entre proeuropeos y euroescépticos. Desde el análisis académico, en el campo de los que tiene una visión favorable, hay dos grupos: los que estarían movidos por el *utilitarian self-interest*; y los que ven el asunto desde una perspectiva de interés nacional. En el primero, los ciudadanos deben ver un claro beneficio en la integración, ya sea en términos económicos a nivel nacional o para ellos individualmente, como comentan, entre otros, Eichenberg y Dalton (1993), Anderson y Reichert (1995) y Gabel y Palmer (1995). En cambio, en el segundo grupo los ciudadanos se mueven por razones psicológicas, más subjetivas, como sus sentimientos identitarios hacia esta integración, como así manifiestan Carey (2002), McLaren (2002), o Bruter (2003). Para Catherine E. de Vries y Kees van Kersbergen las dos visiones no son contradictorias, sino que pueden incluso llegar a ser complementarias en lo que llaman una *political allegiance*, es decir, una doble fidelidad tanto a la identidad nacional como a la supranacional, siendo la segunda tributo de la primera, lo que explicaría, como consecuencia, el apoyo a la integración europea. Las causas fundamentales del mismo vendrían derivadas por lograr una mayor seguridad y bienestar mediante la suma de ambas identidades (de Vries y Kersbergen 2007). En esta línea, como señalan Liesbet Hooghe y Gary Marks, se pueden diferenciar entre los dos tipos de identidades nacionales viendo hasta qué punto la identidad es inclusiva o exclusiva. Aquellos que consideran la identidad nacional como exclusiva verán como una amenaza cualquier gobierno supranacional. Por el contrario, aquellos que tienen multiplicidad de identidades se mostrarían más favorables a un gobierno que trasciende su propio Estado-nación (Hooghe y Marks 2005).

Más allá de las disquisiciones académicas, como demuestra el Eurobarómetro de 2022 el 65 % de los europeos son optimistas sobre el futuro de la UE, un aumento de tres puntos en comparación con una encuesta similar realizada entre enero y febrero de ese año, antes

de la agresión de Rusia contra Ucrania. La imagen positiva de la UE era para esas fechas del 47 % (+ 3 puntos porcentuales), su nivel más alto desde otoño de 2009, mientras que el 36 % de los encuestados tenían una opinión neutra y el 16 % una visión negativa sobre la UE. Cabe destacar que el 49 % de los europeos, según la encuesta, tiende a confiar más en la UE (+ 2 p.p.) que en su gobierno nacional (el 34 %). Por otro lado, se preguntó a los ciudadanos europeos sobre temas donde la acción conjunta de la UE puede resultar beneficiosa, como la respuesta ante el COVID-19, la guerra en Ucrania o la crisis energética. Así la confianza en que la UE tomara las decisiones adecuadas en el futuro para hacer frente a la pandemia de coronavirus aumentó con respecto a encuestas anteriores (63 %, + 3 p.p.). Además, la mayoría absoluta de los encuestados se mostraron satisfechos con la respuesta tanto de la UE (57 %) como de su gobierno nacional (55 %) ante la invasión rusa en Ucrania. Y el 83 % de los ciudadanos se mostró a favor de que los Estados miembros de la UE comprasen conjuntamente energía de otros países para obtener un mejor precio[57].

Es cierto que cuando ha habido movimientos de mayor integración, o las olas de ampliación, la mayoría de las veces ha habido una respuesta favorable por parte de los ciudadanos europeos. Sin embargo, no siempre ha sido así. Se aprecian, tanto en el tiempo como en el espacio, **resistencias** de distinta naturaleza, entendidas en este contexto, como diversas manifestaciones de hostilidad hacia uno (o varios) aspectos de la integración europea percibidos como una amenaza con respecto a los propios valores (Crespy y Verschueren 2009). Baste recordar los referéndums en 2005 de Francia y los Países Bajos rechazando la ratificación del Tratado Constitucional de la UE. Aunque cabe señalar que, como respuesta a esta nueva crisis en la integración europea, los Estados miembros (ya a 27) dieron un gran impulso a este proceso aprobando en 2007 el Tratado de Lisboa, el tratado que dio nacimiento a la nueva UE. Irlanda tuvo que celebrar dos referéndums para aprobarlo, y Polonia y la República Checa condicionaron el sí al resultado positivo en Irlanda. Finalmente, el TUE fue ratificado por los 27 entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009. Con todo, cabe señalar que la salida de la UE (prevista de hecho en el artículo 50 del TUE), como en el caso del Reino Unido decidida por referéndum el 23 de junio de

[57] «Eurobarometer. Standard Eurobarometer 97 - Summer 2022», European Union, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693

2016 y que se hizo efectiva el 31 de enero de 2020, puso en tela de juicio la construcción europea o bien supuso, cuanto menos, un cuestionamiento de la misma. Pero la legitimidad viene criticada por el campo de los euroescépticos, que han ido en aumento, en paralelo al descenso de participación de los electores europeos (DeSilver 2019). La literatura escrita sobre el euroescepticismo suele realzar las disonancias en el ámbito nacional y no tanto por su papel en el Parlamento Europeo (Jensen y Spoon 2010). Sin embargo, no solo no es un fenómeno nuevo, sino que forma parte integral de la política europea y tiene una voz que se hace oír, aunque no siempre sea unitaria (Brack 2012). Podríamos distinguir entre el *euroesceptismo duro* o *blando* (Szczerbiak y Taggart 2008). El primero es donde hay una oposición clara a la UE y a la integración, expresada bien por los partidos que piensan que sus países deben retirarse de la Unión, o bien enfrentándose a todas las políticas que impliquen mayor pérdida de soberanía. Por el contrario, el segundo se limita a estar en contra de algunas políticas europeas o cuando existe la sensación de que el *interés nacional* no está alineado con la deriva integradora de la UE. Más adelante se estudia el papel que juega el Parlamento Europeo en el equilibrio institucional, pero ahora es preciso señalar, sin lugar a dudas, su relevancia como fuente de legitimación democrática en el proceso de integración mediante la acción particular de los eurodiputados (Katz y Wessels 1999).

La cuestión de la **legitimidad democrática de la UE** ha estado en el debate a lo largo de la historia de la integración europea. Por un lado, Joseph H. H. Weiler, Ulrich R. Haltern, y Franz C. Mayer argumentan que los Estados han transferido los poderes a un ente supranacional, la UE, pero estos poderes escapan del control de los parlamentos nacionales (Weiler, Haltern y Mayer 1995). Por otro lado, Andreas Follesdal y Simon Hix opinan que habiendo sido tradicionalmente el Parlamento Europeo una institución débil, la cuestión sobre su legitimidad democrática parece estar justificada ya que las elecciones no son verdaderamente transnacionales y los europarlamentarios no pertenecen a partidos políticos paneuropeos. Además, la UE sigue siendo vista como alejada de los ciudadanos (Follesdal y Hix 2006). En cambio, Christopher Lord y Paul Magnette ven el vaso medio lleno. Estos autores consideran que la UE obtiene su doble legitimidad a través de cuatro vectores. Primero, de manera *indirecta*, a través de sus Estados miembros, por medio del Consejo en el que están representados los gobiernos nacionales. Luego a partir de la *legitimidad parlamentaria*, a través del Parlamento Europeo elegido por sufragio directo.

Un tercer vector sería la *legitimidad tecnocrática*, según el cual la UE encontraría su supuesta falta de legitimidad cuando la regulación mejora el bienestar de los ciudadanos. Y, por último, la UE obtendría una *legitimidad procesal* cuando trabaja para que los procedimientos sean más transparentes y accesibles a las partes interesadas, pudiendo los ciudadanos participar en ellos (Lord y Magnette 2004).

En realidad, el término déficit democrático achacable a la UE no se refiere tanto a la escasa democracia interna de las instituciones y de los procesos de toma de decisiones, sino, sobre todo, a la falta de accesibilidad o representación ciudadana en las mismas. En el Tratado de Lisboa se abordó el posible déficit democrático otorgando más poderes a los entes elegidos directamente por los ciudadanos. Por un lado, Parlamento Europeo evolucionó de una mera cámara consultiva a un órgano co-legislativo, reforzando su papel en tres áreas: el financiero, el legislativo y a la hora de los nombramientos. Por otro lado, el Tratado de Lisboa dio más protagonismo a los parlamentos nacionales en el control del proceso legislativo comunitario, en concreto a través del mecanismo de escrutinio del cumplimiento del principio de subsidiariedad. Pero, el mismo Tratado consagró un instrumento de participación democrática en la UE vinculada a la ciudadanía: la iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 del TUE y 24.1 del TFUE)[58], mediante la cual los ciudadanos europeos pueden pedir a la Comisión que legisle sobre cualquier ámbito de su competencia. Sin embargo, otro de los hitos fue la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que concluyó formalmente el 9 de mayo de 2022 (Día de Europa), y que fue un proceso de abajo hacia arriba y de base, que permitió a los ciudadanos opinar sobre lo que esperan de la UE y tener un mayor papel dando forma a su futuro. La conferencia fue una iniciativa conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión, actuando a la par junto con los Estados miembros. Un componente clave de la conferencia fue la creación de paneles de ciudadanos a nivel de la UE y en varios Estados miembros, que celebraron debates y eventos con el objetivo de trasladar propuestas y recomendaciones a las instituciones de la UE. Los resultados de la conferencia se presentaron en un informe que recoge 49

[58] Para saber más sobre la iniciativa ciudadana europea, el procedimiento para ejercerla y los asuntos hasta ahora tratados, véase: «European Citizens' Initiative», European Union, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://europa.eu/citizens-initiative/_en

propuestas sobre el futuro de Europa, que abarcan varios temas, incluida la democracia europea[59].

4. INTEGRACIÓN COMO PROCESO HISTÓRICO

Indudablemente, una manifestación clara de los procesos de integración europea, que sirve de legitimación de su propia existencia, es la evolución histórica de la construcción de la UE. La integración, desde este punto de vista, se podría entender como el proceso histórico a través del cual los Estados-nación europeos han transferido voluntariamente sus poderes soberanos para una empresa común. Echar una mirada atrás y ver cómo la Europa que cayó en el abismo político, económico e incluso moral de los años 30 y 40 del siglo pasado, logró luego fundar una organización como la UE, es un verdadero milagro (Gilbert 2012).

Efectivamente, hasta la Segunda Guerra Mundial el orden internacional se basaba en el poder soberano de los Estados. Un poder sustentado en sus constituciones y leyes nacionales, y en la acción bélica. La decadencia económica y política del Viejo Continente hizo necesario el impulso de un nuevo ordenamiento europeo sustentado en la cesión de soberanía a favor de entes supranacionales. Estas organizaciones, que nacieron en Europa en los años 40 y 50 del siglo pasado, se pueden clasificar en diferentes grupos según sus objetivos (Borchardt 2018):

- Un primer grupo está constituido por las organizaciones euroatlánticas, que surgieron de la alianza entre Estados Unidos y Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Son dos: La primera, la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) fue fundada en 1948, como resultas del Plan Marshall de 1947 para la reconstrucción de la Europa Occidental. Su principal objetivo fue la liberalización del comercio interestatal. Sólo más tarde, cuando Estados Unidos y Canadá ingresaron en la organización (1960), se estableció también como objetivo el fomento de la economía del Tercer Mundo a través de la ayuda al desarrollo.

[59] «Conferencia sobre el Futuro de Europa», Consejo Europeo, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/policies/conference-on-the-future-of-europe/

Se convirtió entonces (1961) en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que hoy cuenta con 38 Estados miembros, y que tiene por objetivo promover las políticas tendentes a mejorar el bienestar económico y social del mundo[60]. La segunda, dentro de este grupo, es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), creada en 1949 por Estados Unidos, Canadá y los países de la Europa Occidental para asegurar la libertad y seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares. En su origen fueron 12, y hoy está formada por 31 Estados miembros, con la incorporación más reciente de Finlandia en 2023; y, próximamente, de Suecia[61].

- Un segundo grupo es el compuesto por el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). El rasgo común de estas dos organizaciones es dar cabida al mayor número de Estados a través de la cooperación interestatal. El Consejo de Europa fue creado en 1949 para promover la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho en Europa. Uno de sus logros más importantes es el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950, y la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la actualidad cuenta con 46 Estados miembros, 27 de los cuales son los de la UE[62]. En este segundo grupo también podemos incluir a la OSCE, la organización de seguridad regional más grande del mundo, que trabaja para garantizar la paz, la democracia y la estabilidad a más de mil millones de personas. Sus orígenes se remontan al Acta de Helsinki de 1975, y agrupa hoy en día a 57 Estados de Europa, Asia y América[63].

---

[60] Todos los Estados miembros de la UE son, a su vez, miembros de la OCDE, salvo Chipre, Malta, Bulgaria, Croacia y Rumanía. Estos tres últimos son países candidatos. Para consultar la lista de miembros, véase: «Member countries», OECD, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.oecd.org/about/

[61] Suecia está a la espera de la ratificación de los parlamentos turco y húngaro para entrar en la OTAN. En el caso de esta organización, hay otros Estados miembros de la UE que no forman parte de la Alianza Atlántica, como Austria, Chipre, Irlanda o Malta. Véase: «Member countries», NATO, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/organisation.htm

[62] Para más información sobre el Consejo de Europa: http://www.coe.int/ Rusia dejó de ser miembro del Consejo de Europa el 16 de marzo de 2022, como consecuencias de la invasión de Ucrania. Aquí se puede consultar la resolución del Consejo de Ministros CM/Del/Dec(2022)1428ter/2.3: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5d7d9 También de la Convención de Derechos Humanos, desde el 16 de septiembre de 2022. Más información: https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_Russia_Convention_20220916_ENG.pdf

[63] La Federación Rusa es uno de los 57 miembros, según viene recogido en la web de la OSCE: https://www.osce.org/

- El tercer grupo está formado por la Unión Europea. Un elemento relevante que la distingue de los otros dos grupos es la renuncia de los Estados miembros a la soberanía a favor de un ente supranacional, al que se le otorgan competencias propias, independientes de los Estados miembros, como se ha visto anteriormente.

Habiendo acotado el marco en el que surge la UE, es preciso analizar los **hitos históricos** más importantes para ver cuál ha sido la evolución del proyecto de construcción europea y cómo se han llevado a cabo los procesos de integración hasta la fecha. La piedra fundacional de la UE que conocemos hoy es la *Declaración* del 9 de mayo de 1950 del entonces ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, que da pie un año más tarde a la creación de la CECA, por el Tratado de París. De su discurso, aunque parezca muy manido, caben destacar las alusiones a una serie de términos que, vistos con perspectiva, encajan muy bien con la actual UE. Habla en su *Declaración* de una «Europa unida», la «solidaridad», al «aumento del nivel de vida y de la paz», a una «agrupación de las naciones europeas», a una «organización abierta a los demás países de Europa», a «la creación de bases comunes de desarrollo económico», a «los cimientos reales que sentarán las bases de su unificación económica», o «la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica». Esta misión, señala Schuman, será encomendada a «la Alta Autoridad común», «compuesta por personalidades independientes designadas sobre las bases paritarias por los Gobiernos, quienes elegirán de común acuerdo un presidente»[64].

Otro de los momentos fundamentales en la historia de la integración europea fue la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), constituidas por el Tratado de Roma de 1957. La CEE vería ampliada en sus políticas comunes en 1973 dando los pasos para el establecimiento de un mercado único europeo en 1991. El Tratado de Maastricht de 1992 dio comienzo a una nueva etapa en la integración política de Europa, sentando las bases de un ordenamiento constitucional comunitario, que tampoco ha estado libre de sobresaltos. El Tratado no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993 debido a los procesos de ratificación.

[64] «Schuman declaration May 1950», European Union.

Dinamarca lo tuvo que aprobar mediante un segundo referéndum, y en Alemania hubo que resolver un recurso de inconstitucional por la ratificación parlamentaria del Tratado. Luego de Maastricht vinieron los Tratados de Ámsterdam y el de Niza, que entraron en vigor el 1 de mayo de 1999 y el 1 de febrero de 2003, respectivamente. Ambos Tratados lograron dar forma a una arquitectura institucional a la UE, si bien no hubo voluntad política por parte de los Estados miembros para dotarla de mayor contenido. Este fue un periodo de cuestionamiento del futuro del proyecto europeo. Cabe recordar que para la UE esos años supusieron un momento histórico al entrar en vigor la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999 y la adopción del euro en 2002. Este periodo convulso fue aprovechado para dar un impulso político. Así el 15 de diciembre de 2001, los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron en Laeken (Bélgica) la *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, que promovió la creación de una Convención sobre el futuro de Europa, al frente de la cual estaba el antiguo presidente francés Valéry Giscard d'Estaing. Uno de los frutos de esta Convención fue el proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución Europea*, que fue aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno el 17 y 18 de julio de 2004 en Bruselas. Sin embargo, el Tratado Constitucional de la Unión Europea fue rechazado por los referendos de Francia y Países Bajos, lo que obligó luego a abrir un periodo de reflexión y darle una nueva forma. El año 2007 fue clave para el impulso en la integración europea adaptando un nuevo texto, el Tratado de Lisboa. Con él, entre otros objetivos, se logró integrar las modificaciones adoptadas por la Constitución Europea fusionando los textos del TCEE y el del TUE, se delimitaron las competencias de las UE y de los Estados miembros, se suprimió la estructura clásica de los tres pilares comunitarios (mercado interior y políticas de la Comunidad Europea, la política exterior y de seguridad común, y la cooperación policial y judicial en materia penal), se incorporó la Carta de los Derechos Fundamentales al Derecho de la Unión, y se ampliaron las competencias del Parlamento Europeo en la toma de decisiones reforzando la representación democrática de los ciudadanos europeos. El Tratado de Lisboa fue firmado por los jefes de Estado y de Gobierno el 13 de diciembre de 2007, y no entró en vigor hasta el 1 de diciembre de 2009 tras la ratificación de Irlanda, Chequia y Polonia.

Por otro lado, los **procesos de integración europea** no pueden entenderse desligados de las fases de ampliación de la UE. Los países fundadores, signatarios de los Tratados de

París y Roma, fueron Alemania (en aquel entonces la República Federal Alemana, que luego se unió con la República Democrática Alemana, el 3 de octubre de 1990), Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Pasaron más de 20 años hasta que se produjo la primera ampliación el 1 de enero de 1973, con Irlanda, Reino Unido y Dinamarca (Groenlandia no forma parte de la Unión por un referéndum celebrado en febrero de 1982 contra la permanencia de la isla en la Comunidad Europea). Noruega rechazó también su adhesión prevista por un referéndum celebrado en octubre de 1972, y más tarde, también en noviembre de 1994. La siguiente ampliación fue hacia el sur de Europa, con la incorporación de Grecia el 1 de enero de 1981, y el ingreso de España y Portugal el 1 de enero de 1986. El 1 de enero de 1995, tuvo lugar la ampliación a 15 Estados miembros, con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE. Ya en los comienzos del siglo XXI, se produjo una nueva ola de incorporaciones que salvaba la división Este-Oeste de épocas anteriores. Así, el 1 de mayo de 2004 se adhirieron los tres países Bálticos: Estonia, Letonia y Lituania; los países de Europa Central y Oriental: República Checa, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. También se incorporaron en este momento las dos islas del Mediterráneo: Chipre y Malta. El 1 de enero de 2007 tuvo lugar la quinta ampliación, con la adhesión de Bulgaria y Rumanía. Y, finalmente, la última incorporación fue la de Croacia, el 1 de julio de 2013.

La situación actual de la ampliación es la siguiente:

- No candidatos:
    - el gobierno de Islandia solicitó la apertura de negociaciones con la UE 2009, obteniendo un amplio respaldo del parlamento. Sin embargo, el cambio de gobierno islandés en 2013 hizo que se paralizaran las negociaciones. Islandia solicitó formalmente el 12 de marzo de 2015 no ser considerada como país candidato[65].
- Candidatos:
    - Albania solicitó la adhesión en 2009, y en 2014 le fue concedido el estatus oficial de candidato[66].

[65] «Iceland», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/negotiations-status/iceland_en
[66] «Albania», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/albania_en

- A Macedonia del Norte se le identificó como potencial candidato en el Consejo Europeo de Salónica de 2003, junto a otros países de los Balcanes Occidentales. En marzo de 2004, la República de Macedonia del Norte solicitó su adhesión, y es considerada como un país candidato a la adhesión a la UE desde 2005[67].
- En 2006, el Parlamento de Montenegro declaró su independencia de Serbia, y en 2008 solicitó su adhesión a la UE. Tras otorgarle el estatus de candidato en 2010, las negociaciones se iniciaron el 29 de junio de 2012[68].
- Serbia formalmente solicitó la adhesión a la UE en 2009, y la UE le concedió el estatus de país candidato en 2012. Las negociaciones dieron comienzo el 21 de enero de 2014[69].
- La implicación de Turquía[70] con la integración europea se remonta a 1959 e incluye el Acuerdo de Asociación de Ankara (1963) y el establecimiento de una Unión Aduanera, que se formalizó en 1995. En 1987, Turquía solicitó la incorporación a la Comunidad Económica Europea, y fue declarada elegible para adherirse en 1997. En 1999 el Consejo Europeo declaró a Turquía como país candidato. Las negociaciones para una futura adhesión comenzaron en 2005, tratándose los asuntos más importantes en 16 capítulos diferentes. Sin embargo, la situación en Siria, en Libia, junto a la tensión en las aguas del Mediterráneo oriental y el deterioro del Estado de derecho en Turquía en los últimos años, han hecho que las relaciones con la UE hayan tomado otro rumbo. Así las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de junio de 2019 reiteraron la posición del Consejo de junio de 2018 de que, en las circunstancias actuales, las negociaciones de adhesión de Turquía habían quedado estancadas.

---

[67] Las negociaciones con Macedonia del Norte dieron un impulso en 2020, como con otros países vecinos, también candidatos. En 2022 se celebró una conferencia intergubernamental y la Comisión prosigue el examen de los logros alcanzados. Véase: «North Macedonia», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en

[68] Hasta la fecha, de los 33 capítulos abiertos en las negociaciones para la adhesión, solo se han cerrado provisionalmente 3 con Montenegro. Véase: «Montenegro», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro_en

[69] Con Serbia se han abierto 22 de los 35 capítulos de las negociaciones con la UE. Véase: «Serbia», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en

[70] «Türkiye», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en

- Ucrania[71]: el 28 de febrero de 2022, pocos días después de la invasión de Rusia de Ucrania, este país solicitó formalmente ser candidato a la UE. El 17 de junio de 2022, la Comisión emitió su opinión favorable y el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022, aceptó a Ucrania como país candidato.
- Moldavia[72]: El 3 de marzo de 2022 presentó su solicitud. El 23 de junio de 2022 se le concedió el estatus de candidato.
- Bosnia y Herzegovina: En el Consejo Europeo de Salónica de 2003, antes mencionado, este país junto a los otros que forman parte de los Balcanes Occidentales fue identificado como posible candidato. Desde entonces se han firmado una serie de acuerdos para favorecer la estabilidad y el Estado de derecho, así como otros de carácter comercial. El 15 de febrero de 2016, Bosnia y Herzegovina solicitó formalmente su adhesión a la UE. El 12 de octubre de 2022, la Comisión recomendó que se diera el estatus de candidato a Bosnia y Herzegovina, candidatura que se aprobó en el Consejo de diciembre de ese año[73].

- Potenciales candidatos, a los que se les ha prometido la posibilidad de formar parte de la UE cuando estén preparados:
  - Georgia[74]: El 3 de marzo de 2022 presentó su candidatura a la adhesión. Tras la solicitud del Consejo Europeo a la Comisión de que estudiase las solicitudes de adhesión Georgia (junto a las de Ucrania y Moldavia), el Consejo Europeo del 23 de mayo de 2022 le pidió a Georgia que cumpla

[71] La Comisión Europea ha dedicado un espacio en su web en la se puede encontrar amplia información, no solo sobre el proceso de adhesión sino los programas de apoyo a Ucrania con motivo de la guerra. Véase: «Ukraine». European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en

[72] Moldavia figura como uno de los países prioritarios en la política de vecindad por la amenaza que supone Rusia contra su integridad territorial. Véase: «Moldova», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/moldova_en

[73] Para seguir el estado de relaciones con la UE y el estatus de su candidatura, véase: «Bosnia and Herzegovina», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/bosnia-and-herzegovina_en

[74] Tanto las relaciones de la UE con Georgia como la evolución del proceso de la candidatura se pueden consultar en: «Georgia», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/georgia_en En su visita a Georgia, el 7 de septiembre de 2023, el AR declaró que la adhesión a la UE es una tarea nacional y que falta mucho por hacer para cumplir con los 12 puntos que estableció la Comisión en junio de 2022 sobre la candidatura de Georgia. Véase: «Press remarks by Josep Borrell», EEAS, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-press-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-upon-arrival-country_en

las prioridades marcadas por la Comisión en su opinión para concederle el estatus de candidato[75].

- Kosovo es considerado como potencial candidato a la adhesión, pero además de los problemas económicos o políticos para cumplir los criterios esenciales para su incorporación, hay que tener en cuenta que algunos países miembros de la UE no lo reconocen como Estado independiente. Estos son: España, Rumanía, Grecia, Eslovaquia y Chipre. A pesar de ello, la UE está comprometida con su futuro desde 1999 y ha invertido más de 2.000 millones de euros para garantizar el desarrollo de sus instituciones y su prosperidad económica. 18 Estados miembros tienen una representación en Kosovo, y trabajan estrechamente con la Oficina del Enviado Especial de la UE[76].

«Una política de ampliación creíble es una inversión geoestratégica en paz, estabilidad y seguridad y el crecimiento económico en toda Europa. Con cada ampliación sucesiva, la UE ha podido extender sus beneficios a más ciudadanos. La clave para lograr esto es garantizar que el proceso siga basándose en una condicionalidad estricta pero justa y en el principio de méritos propios», según se pone de manifiesto en la *Comunicación sobre la política de ampliación de la UE*, COM(2021) 644 final, del 19 de octubre de 2021[77]. La ampliación, ciertamente, provee de oportunidades económicas y de comercio y beneficio mutuo tanto para la UE como para los países candidatos. Las perspectivas de convertirse en miembros de la UE implican ya un efecto transformador en los países afectados, con un impacto positivo en su estabilidad democrática, política, económica y social. Para ello se hace necesario subrayar la importancia de focalizar la política de ampliación en el cumplimiento de la máxima de «los principios primero», que son el respeto al Estado de derecho, los derechos fundamentales, fortalecer las instituciones democráticas, así como la reforma de la Administración, o potenciar el crecimiento

[75] El 2 de febrero de 2023, la Comisión publicó el informe sobre la convergencia de Ucrania, Moldavia y Georgia con el acervo comunitario. Véase: «European Commission publishes analytical reports on Ukraine, Moldova, and Georgia's alignment with the EU acquis», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/european-commission-publishes-analytical-reports-ukraine-moldova-and-georgias-alignment-eu-acquis-2023-02-02_en

[76] «Kosovo», European Commission. DG NEAR, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/kosovo_en

[77] Comisión Europea, *Comunicación de 2021 sobre la política de ampliación de la UE*, COM(2021) 644 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0644

económico y la competitividad; y que los avances sean sólidos, creíbles e irreversibles. Estos son los criterios para la adhesión que fueron aprobados en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993[78], de ahí su nombre (*criterios de Copenhague*) y revisados, más tarde, en Madrid. Todo país europeo que respete los valores recogidos en el artículo 2 del TUE y se comprometa a respetarlos, puede solicitar ser miembro de la UE. Más concretamente, para formar parte de la UE, es necesario[79]: (1) Instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los Derechos Humanos, y el respeto y protección de las minorías. (2) Una economía de mercado con capacidad para operar en un espacio como la UE. (3) Capacidad para poder cumplir con las obligaciones de los Estados miembros en el ámbito político y económico, como en el de la Unión Monetaria. En el caso de los países de los Balcanes se establecen unos criterios adicionales relacionados con la cooperación regional y de buena vecindad con los países de la zona. Ello se recoge en los procesos de Estabilización y Accesión, acuerdos firmados entre la UE y los países de los Balcanes Occidentales.

Con todo, el tema de la ampliación ha corrido paralelo a las discusiones de una mayor integración en el seno de la UE. En el periodo de la Comisión Juncker (2014-2019) no se produjo ninguna otra ampliación, aunque sí se mantuvieron contactos con los países candidatos. Este asunto sigue figurando en el orden del día de los Consejos Europeos y las cumbres con los países de la región[80], y también fue objeto de la Conferencia para el Futuro de Europa (2021-2022)[81]. Pero resulta interesante destacar que la dicotomía entre ampliación o profundización también ha servido como base para nuevas propuestas por parte de destacados líderes europeos para resolver el tema. Así, el 9 de mayo de 2022, el

[78] «European Council in Copenhagen. 21-22 June 1993 – Conclusions of the Presidency», European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3

[79] «Conditions for membership», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en

[80] Como se pone de manifiesto, por ejemplo, en la última cumbre entre la UE y los Balcanes, de Tirana (Albania), el 6 de diciembre de 2022. Ver la Declaración tras la cumbre: https://www.consilium.europa.eu/media/60568/tirana-declaration-en.pdf Pero también la que tuvo lugar en Brdo (Eslovenia), el 8 de octubre de 2021. Véase la Declaración del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel tras la cumbre: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/06/remarks-by-president-charles-michel-after-the-eu-western-balkans-summit-in-brdo-pri-kranju-slovenia/

[81] La Conferencia sobre el Futuro de Europa terminó su trabajo oficialmente el 9 de mayo de 2022. Se publicaron las conclusiones en las que se recogían una serie de recomendaciones. Ver más en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en La Comisión, por su parte, a resultas, publicó en junio de ese año la Comunicación COM(2022) 404 final *Conference on the Future of Europe, Putting Vision into Concrete Action*, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/communication_1.pdf

presidente francés, Emmanuel Macron en el contexto de la invasión rusa de Ucrania y de su posible aceptación como país candidato a la adhesión, junto a Moldavia y Georgia, y en el marco de las Conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, durante la presidencia francesa del Consejo de la UE, lanzó la idea de crear una **Comunidad Política Europea**[82], en su discurso en el Parlamento Europeo, como una manera de aislar a Rusia. François Mitterrand en 1989, con la caída del Muro de Berlín y el Telón de Acero, hizo algo parecido, aunque entonces con una propuesta de crear una confederación europea, en la que, en este caso, se incluiría a Rusia[83]. Precisamente, ante un «Occidente secuestrado por la geopolítica», del que hablaba Milan Kundera, se podría volver a la idea fracasada de François Mitterrand, pero adaptarla a las realidades geopolíticas actuales combinando profundización y ampliación, dentro de las lógicas de integración destinadas a dar a Europa un alma política y a los europeos una conciencia activa de su ciudadanía europea (Marciacq y Parmentier 2022). En cualquier caso, según Macron: «La UE, teniendo en cuenta su nivel de integración y ambición, no puede ser a corto plazo el único medio de estructurar el continente europeo»[84]. Esta nueva entidad no reemplazaría a las ya existentes en Europa como el Consejo de Europa o la OSCE, y estaría abierta a todos los países europeos, compartiendo los mismos valores. Podrían formar parte todos aquellos países del continente europeo que cumplan con el primero de los criterios de Copenhague y hayan ratificado la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Cabe recordar que este término nació de la ampliación de 2004[85] y que, como se interrogaba James Wesley Scott (2005), se enmarcaba en una geopolítica alternativa de la cooperación regional. Esta comunidad debería ser una garantía para los países candidatos de que su proceso de adhesión no está en cuestión, sino más bien el tiempo que le resta para ser miembro del club comunitario, sobre todo, en un escenario geopolítico que se está

[82] La Comunidad Política Europea fue una idea que surgió pareja a la Comunidad Europea de Defensa en 1953, impulsada por los 6 Estados miembros de la CECA e impulsada por Francia (El plan Pléven, nombre del primer ministro francés). La idea era crear una entidad política con una Asamblea bicameral, un Consejo ejecutivo europeo, un Consejo de Ministros y una Corte de Justicia. Pero la idea fue rechaza por la Asamblea Nacional francesa en 1954. Para saber más: https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/6550430e-98c0-4441-8a60-ec7c001c357b y https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa19000

[83] Giovanni Roggia, «François Mitterrand et l'Europe de l'Est, 1989-1992», *Institut François Mitterand*, 16 de junio de 2021, acceso el 7 de septiembre de 2023. https://www.mitterrand.org/francois-mitterrand-et-leurope-de-lest-1989-1992.html#_ftn70

[84] Emmanuel Macron, «Discours du président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe», Palais de l'Élysée. 2022, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-19623-fr.pdf

[85] Comisión Europea, comunicación de 11 de marzo de 2003, *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbour*, COM(2003) 104 final. https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

redefiniendo (Chopin, Macek y Maillard 2022). También se podría entender no tanto como un «sustituto» para la adhesión, sino más bien como un «acelerador» para aquellos países que quieran formar parte de la UE. Para aquellos que no tengan este objetivo, serviría como un espacio en el que estructurar la cooperación con la UE (Mayer, y otros 2022).

De cualquier manera, la propuesta del presidente Macron fue discutida en el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022[86] bajo el epígrafe *Wider Europe.* La primera reunión tuvo lugar en Praga el 6 de octubre de 2022, bajo la presidencia checa del Consejo de la UE, a la que asistieron 44 países, 27 de la UE, y los países de los Balcanes Occidentales (Albania, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte, Bosnia y Herzegovina, Serbia), los otros candidatos a la adhesión (Ucrania y Moldavia), del Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán, Georgia), los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega, y Suiza), además de Turquía y el Reino Unido. Esta plataforma de coordinación política tiene por objetivo fomentar el diálogo político y la cooperación para tratar cuestiones de interés común; y reforzar la seguridad, la estabilidad y la prosperidad del continente europeo. Los debates de la reunión de Praga se centraron en dos cuestiones: la paz y la seguridad, especialmente la guerra de Rusia en Ucrania; y la crisis energética[87]. A la cita de la capital checa le seguiría en el primer semestre de 2023, la de Chisinau, en Moldavia, estando prevista una en España, en la segunda parte de 2023 y en el Reino Unido, en 2024. Sin embargo, la creación de la Comunidad Política Europea no ha sido la única propuesta que ha surgido al calor de la ampliación.

---

[86] En el texto de las Conclusiones del Consejo Europeo del 23 y 34 de junio de 2022 (EUCO 24/22) se recoge lo siguiente, como se puede ver en el siguiente enlace: https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf
1. The European Council held a strategic discussion on the European Union's relations with its partners in Europe. It discussed the proposal to launch a European political community.
What, who and how?
The aim is to offer a platform for political coordination for European countries across the continent. It could concern all European countries with whom we have close relations.
The objective would be to foster political dialogue and cooperation to address issues of common interest so as to strengthen the security, stability and prosperity of the European continent.
2. Such a framework will not replace existing EU policies and instruments, notably enlargement, and will fully respect the European Union's decision-making autonomy.

[87] «Reunión de la Comunidad Política Europea, 6 de octubre de 2022», Consejo Europeo, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/10/06/ También resulta interesante la aportación del AR, Josep Borrell, en la entrada del blog del SEAE, «Revisiting the question of Europe's order», 5 de octubre de 2022, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/revisiting-question-europe%E2%80%99s-order-0_en

Por su parte, el canciller alemán, Olaf Scholz, propuso en su discurso en la Universidad Carlos de Praga, el 29 de agosto de 2022, coincidiendo con la presidencia de la República Checa del Consejo de la UE, una **Unión Europea geopolítica**, afirmando que «Europa es nuestro futuro, y el futuro está en nuestras manos»[88]. Según el canciller, las cuatro áreas importantes para esta Unión Europea geopolítica, para hacer frente a los desafíos a los que se enfrenta Europa, serían: 1. Una Europa ampliada a 30 o 36 miembros; y reformada con el sistema de voto por mayoría cualificada en el Consejo, pero también haciendo más ágil la Comisión y el Parlamento Europeo; 2. Una Europa más soberana, con respecto, sobre todo, a las cadenas de suministro, a la suficiencia energética y de determinados materiales y componentes industriales y de alto valor tecnológico, o las capacidades defensivas; 3. Superar los viejos conflictos e intentar encontrar nuevas soluciones, en especial, con los temas relacionados con la inmigración y con la política fiscal; 4. Defender los valores europeos y el respeto por el Estado de derecho, esenciales para la existencia continuada de la UE.

Por otro lado, el primer ministro polaco Mateusz Morawiecki ofreció una visión diferente en su discurso del 20 de marzo de 2023, en la Universidad de Heilderberg[89]. Se pronunció sobre las cuatro cuestiones más importantes para el futuro de Europa: qué nos enseña la historia de Europa; la importancia de la lucha de Ucrania contra Rusia; qué son los valores europeos y qué los amenaza en la actualidad; y, por último, cómo puede adoptar Europa el papel de líder mundial. Su propuesta se inclinaba más a favor de la ampliación respetando la **soberanía de los Estados nación**, en clara alusión a Ucrania, y recalcó la necesidad de evitar la «macdonaldización» de una Europa centralizada.

Queda claro, por lo tanto, del análisis de la evolución histórica del proceso de construcción de la UE, así como de los sucesivos procesos de ampliación que llegan hasta

[88] Olaf Scholz, «Speech at Charles University - Prague», Press and Information Office of the Federal Government, 2022, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752

[89] Mateusz Morawiecki, «Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego na Uniwersytecie w Heidelbergu». *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Gov.pl., 20 de marzo de 2023, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.gov.pl/web/premier/wystapienie-premiera-mateusza-morawieckiego-na-uniwersytecie-w-heidelbergu Véase la versión en inglés en: https://youtu.be/mGmwm9fmZ7Q

hoy que la idea de integración en Europa está ligada mayoritariamente a un concepto temporal y espacial, pero también a una voluntad política. La ampliación de la UE, sin embargo, es un proceso inconcluso que no tiene una fecha en el horizonte. Se irá produciendo a medida que los países candidatos vayan cumpliendo con los criterios establecidos y por la voluntad política de los Estados que forman parte. En este sentido, la presidenta Von der Leyen lanzó en su estado de la Unión de 2022 un mensaje claro a los ciudadanos de los Balcanes Occidentales, de Ucrania, Moldavia y Georgia: «¡Vosotros sois parte de nuestra familia, vuestro futuro está en nuestra Unión y nuestra Unión no está completa sin vosotros!». En este contexto, también manifestó su apoyo a la Comunidad Política Europea porque también «es necesario llegar a los países de Europa, más allá del proceso de adhesión»[90]. En el discurso del estado de la Unión de 2023, lanzó un llamamiento a estar a la altura de la Historia y «trabajar para completar nuestra Unión», ya que «En un mundo en el que el tamaño y el peso importan, es evidente que responde a los intereses estratégicos y de seguridad de Europa completar nuestra Unión»[91]. La presidenta subrayó en su alocución anual al Parlamento Europeo que «Tenemos que dejar atrás los viejos debates binarios sobre la ampliación. La cuestión no es o profundizar en la integración o ampliar la Unión. Podemos y debemos hacer ambas cosas». Esa ampliación a más de 30 Estados miembros, apuntó la presidenta de la Comisión, se podría hacer sin esperar a reformar los Tratados y examinando los pasos a dar para una integración progresiva. Por su parte, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, marcó el 28 de agosto de 2023, en su discurso en el Foro Estratégico de Bled (Eslovenia), el objetivo de 2030 como un horizonte para la próxima ampliación. En él reafirmó que ambas partes, tanto la UE como los «futuros Estados miembros», deben estar preparados y acometer las necesarias reformas en este marco temporal concreto. La UE debe abordar su capacidad para absorber nuevos miembros, sin esperar a que estos realicen las reformas, aumentando su presupuesto y haciendo más eficiente el funcionamiento de las instituciones comunitarias. El presidente Michel proponía una **integración gradual y progresiva** de los países candidatos a medida que van finalizando los capítulos de las negociaciones para hacer creíble la ampliación y compartir los

[90] «2022 State of the Union Address by President von der Leyen», European Commission, 14 de septiembre de 2023, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493
[91] «Discurso sobre el estado de la Unión de 2023 pronunciado por la presidenta Von der Leyen», Comisión Europea, 13 de septiembre de 2023, acceso el 14 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_23_4426

beneficios de la pertenencia a la UE con los ciudadanos de estos futuros Estados miembros[92].

5. ACEPCIONES DE UNA INTEGRACIÓN NO SOLO ECONÓMICA

No resulta tampoco sencillo acotar el término integración en el ámbito comunitario cuando no hablamos de ampliación, es decir, hacer que un Estado no miembro de la UE pase a formar parte de ella. El concepto de integración europea, como se infiere, por ejemplo, de la terminología utilizada en los Tratados o documentos oficiales de la UE, se relaciona con diferentes aspectos, sobre todo, del contexto económico. Sin embargo, también se puede vincular con otros ámbitos como el social, o incluso el legal o jurídico de la UE.

La mayoría de las veces, la **integración** comunitaria viene asociada, en concreto, a los pasos que se han dado desde una zona de libre comercio, a una unión aduanera, un mercado único o una unión económica. Por otro lado, se utiliza el término integración para hablar, más específicamente, de cuestiones como la **estandarización** de los productos en el mercado único europeo[93]; o la adopción en el marco del Pacto Verde Europeo de las condiciones generales que debe cumplir una actividad económica para calificarla de sostenible desde el punto de vista medioambiental por medio de un reglamento de taxonomía y sucesivos actos delegados[94]. En la misma línea se encuentra el significado de integración vinculado a la **armonización** de las leyes de los diferentes países, e incluso de definición de conceptos, clasificaciones o reglas. Si bien desde hace años se ha abandonado la exclusividad de este concepto para referirse a la normativa

[92] En su discurso, el presidente del Consejo Europeo subrayó la necesidad de hablar no tanto de los países candidatos sino de los «futuros Estados miembros» para realzar el compromiso de la UE con la ampliación, en especial con los países de los Balcanes Occidentales. Léase la nota de prensa en la web del Consejo Europeo del 28 de agosto de 2023 (acceso el 7 de septiembre de 2023): https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/

[93] «Harmonised Standards», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/european-standards/harmonised-standards_en

[94] Al Reglamento 2020/852 del Parlamento y del Consejo, le siguieron dos actos delegados de la Comisión ampliando la clasificación en 2021 y 2022. Véase: «EU taxonomy for sustainable activities», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

relativa al mercado común y es aplicable también a otros temas (Slot 1996). Aquí se pueden incluir las medidas que se adoptaron para hacer frente a la pandemia del COVID-19 en 2020 o para frenar el impacto de la crisis energética derivada de la invasión a gran escala de Rusia contra Ucrania.

A diferencia de los proyectos de integración meramente política y económica, el proyecto europeo se ha caracterizado, desde el principio, por el papel crucial del derecho en la integración de los Estados miembros. Fue el primer presidente de la Comisión Europea (1958-67), el alemán Walter Hallstein quien en un discurso en 1962 asoció a la entonces Comunidad Económica Europea con la idea de la «**comunidad de derecho**» (*Rechtsgemeinschaft*)[95], que alude al Estado de derecho como uno de los pilares de la Unión. Las reglas y principios del derecho de la UE han contribuido a la integración europea de tres formas principales, según las clasifica Rafał Mańko[96]: (1) reemplazando las normas divergentes de la legislación nacional por la norma uniforme de los reglamentos de la UE; (2) por aproximar las normas divergentes de la legislación nacional (*armonización positiva* mediante directivas); y (3) eliminando los obstáculos legales en el mercado interior que infringen los libertades fundamentales (*armonización negativa* por la jurisprudencia del TJUE). Vista la importancia que tiene el derecho en el proceso de integración, Antoine Vauchez habla de la «integración a partir del derecho». El autor defiende el papel que juega la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE en la europeización como consecuencia del impacto que tienen en la construcción europea los casos más relevantes, como el de *Van Gend & Loos* o el de *Costa/Enel* que se han comentado más arriba. Pero, además de los jueces y abogados del Tribunal de Justicia de la UE, se deberían incluir a profesores de derecho, juristas, europarlamentarios, a los funcionarios de la Comisión, ya que éstos actúan, entre otros, como garantes de los Tratados, es decir, como protagonistas de la integración a partir del derecho (Vauchez 2008).

[95] Walter Hallstein, «Die EWG—Eine Rechtsgemeinschaft. Rede anlässlich der Ehrenpromotion» (Universität Padua, 12. März 1962), en *EUROPÄISCHE REDEN* 341, 343–44 (1979).
[96] Rafał Mańko, The EU as a community of law Overview of the role of law in the Union, EPRS. European Parliamentary Research Service. Briefing, 2017, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599364/EPRS_BRI(2017)599364_EN.pdf

Junto a la armonización de las leyes o la integración a partir del derecho, hay otro concepto utilizado para referirse de la integración, la **convergencia**. Este término se utilizó fundamentalmente para hablar de los criterios del Tratado de Maastricht (1992) necesarios para la puesta en marcha de una Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999, y que tenía como ejes un mismo mercado, una misma moneda, el euro, y en la que se ejecutaría una misma política monetaria[97]. Una de las condiciones para la adopción de la moneda única por 20 de los 27 países miembros de la UE, es firmar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo Europeo de Ámsterdam de 1997 que les obliga a presentar cada mes de abril el grado de cumplimiento de los presupuestos recogido en los llamados *Pactos de Estabilidad y Crecimiento*[98]. Además, existe la obligación por parte del Banco Central Europeo (BCE) de elaborar, cada dos años, el llamado *Informe de convergencia* por el que informa al Consejo Europeo sobre los progresos realizados por los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la realización de la UEM. Cabe decir que el término de convergencia ha sido luego adoptado para establecer comparativas a nivel europeo entre regiones o bien con aquellas que tienen más que ver con las políticas de cohesión. En cualquier caso, una y otra están enmarcadas en acciones tendentes a la integración comunitaria.

La **cohesión** es uno de los pilares básicos de la UE, que viene también a sumarse al concepto de integración europea. La cohesión es un objetivo de la política redistributiva que busca suprimir las disparidades económicas y sociales en Europa, a través de instrumentos de financiación (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo de la Pesca y Marítimo, Fondo de Solidaridad de la UE, Iniciativa de Ayuda para Preadhesión) dirigidos a las regiones y localidades de la UE más desfavorecidas para que puedan integrarse en el mercado común europeo. Aquí se podrían añadir las ayudas europeas enmarcadas en el plan de recuperación NextGenerationEU para salir de la crisis

[97] «La Unión Económica y Monetaria (UEM)», Banco de España, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/uem/

[98] Sobre los Pactos de Estabilidad y Crecimiento, véase: «Stability and Growth Pact», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en

de la pandemia, como una oportunidad para hacer una Europa más verde, más digital, más saludable, más fuerte y más igualitaria[99].

Efectivamente, la integración comunitaria ha ido ligada muy estrechamente a una narrativa económica de la construcción europea (Manners y Murray 2016). Esta misma ha servido incluso para hablar con el mismo lenguaje en otros ámbitos. De este modo, siguiendo el ejemplo de la libre circulación de personas y mercancías, la supresión de barreras arancelarias o el reconocimiento de títulos de un espacio común, determinados aspectos que se consideraban dentro de la esfera competencial de los Estados miembros y que más tarde pasaron a formar parte de las de las instituciones europeas, luego se comunitarizan. Así, otro de los términos utilizados a la hora de hablar de integración es el de la **comunitarización** de las políticas europeas o, en otras palabras, «comunitarización de la acción» (Vilà 1991). De esta manera, respetando los principios y objetivos recogidos en los Tratados, la Unión desarrolla sus competencias a través de una comunitarización de las mismas. Explicado de otra manera: las políticas se diferencian claramente de las medidas y de las acciones a emprender o ya emprendidas, y la UE se reserva la plena iniciativa, el refuerzo de las políticas aplicadas, la promoción e intensificación de las mismas, o la coordinación de la acción. Un ejemplo de ello es el Tratado de Lisboa que da un paso decisivo hacia la plena comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justica (Álvarez Rubio 2008), y también mediante una mayor integración en otras políticas y la constitución de una arquitectura propia de la UE, como se detalla más adelante.

6. TEORÍAS SOBRE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA

Hasta ahora se ha visto cómo existen distintas acepciones para un mismo término. En este punto se aborda el tema desde el análisis académico sobre las teorías sobre la integración europea que sirven para estructurar la interpretación de un fenómeno complejo como el de la Unión Europea. Fundamentalmente, estas teorías se dividen en: federalismo,

[99] «NextGenerationEU», European Union, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://next-generation-eu.europa.eu/index_en

neofuncionalismo e intergubernamentalismo. Habría que añadir otras, como el constructivismo, el posfuncionalismo o las teorías de la desintegración.

Fue Preston King (1982) quien introdujo por primera vez la idea del **federalismo** en la literatura sobre las teorías de integración comunitaria. El objetivo de la Unión, para este autor, sería integrar a todas las diferentes entidades, no asimilarlas, teniendo en cuenta el amplio abanico del pensamiento federalista (Rosamond 2000). Dentro de la Unión habría que reconocer las diferencias y la diversidad, pero no por ello se debería obstaculizar la creación de un ente nuevo, la Unión, en la que a través de sus propias instituciones estas puedan defender las identidades, culturas o intereses diversos de todos (Wiener y Diez 2004). Entre los federalistas más influyentes figuran Altiero Spinelli, secretario general del Movimento Europeo italiano, y Jean Monnet, primer presidente de la Alta Autoridad de la CECA. La estrategia del primero era lo que Spinelli llamaba un *radicalismo democrático* que incluía la creación de una asamblea parlamentaria para Europa, entre otras instituciones, que desembocarían en una constitución europea. Por el contrario, Monnet era partidario de una estrategia política de pequeños pasos económicos concretos que culminarían en una Europa federal, es decir, por un *federalismo por entregas o funcional*. Para él era esencial evitar temas que pudieran poner en cuestión la soberanía nacional e ir poco a poco sumando piezas a un rompecabezas mayor de manera paulatina. En el federalismo *incremental* o *funcional* de Monnet, la integración no es el resultado de un cambio radical, sino un proceso gradual de forjar vínculos funcionales entre Estados en áreas donde la soberanía nacional no era cuestionada (Burgess 2009). A pesar de ello, Spinelli pensaba que la Europa de Monnet no resolvía los problemas políticos de Europa haciendo que las instituciones centrales permaneciesen débiles. Las teorías federalistas están ancladas en la filosofía política, por lo que son más normativas que analíticas, focalizando su atención más en la razón por la cual los Estados deben formar una unión que en las que explicarían el sentido de la cesión de soberanía (Hill y Smith 2005). Para Michael Burgess, ya el paso de la Comunidad a la Unión es un reflejo más de la vitalidad y vigencia de la idea de la federación (1996). En cualquier caso, como señala Ben Rosamond (2000) uno de los mayores problemas del federalismo es querer reproducir la estructura orgánica de los Estados a nivel europeo, lo cual crea mayor distancia entre los gobiernos y los gobernados, amén de rivalidades entre los Estados. Para superar esta dualidad entre el federalismo, que pretende la creación de un *demos* europeo, y el

protagonismo de los Estados que se resisten a ceder soberanía (intergubernamentalismo), puede existir una tercera vía para entender mejor un *polity* (un ente) singular como la UE. Es lo que Kalypso Nicholaïdis (2013) llama la ***demoi-cracia,*** es decir, una Unión de los pueblos (de los Estados y de los ciudadanos), que gobiernan juntos, pero no como uno. Así, si bien la UE ha ampliado gradualmente su autoridad y sus competencias, por el contrario, el desarrollo de un *demos* unificado a nivel europeo no ha seguido el mismo ritmo. Las identidades colectivas, las esferas públicas y las estructuras políticas intermedias, como los partidos y las organizaciones de la sociedad civil, han seguido siendo predominantemente nacionales. Es este estado *intermedio* lo que constituye el dominio de la *demoi-cracia* (Cheneval, Lavenex y Schimmelfennig 2015).

El **neofuncionalismo** fue la teoría dominante entre 1950 y 1970, cayendo en desuso hasta los años 90 cuando volvió a ser tomada en cuenta. El padre de esta teoría es Ernst Haas (1958) quien centró su estudio en las implicaciones de la CECA, creada por el Tratado de París en 1951. Los neofuncionalistas consideran que los Estados deben fomentar la cooperación económica pues les traerá beneficios, y aumentará la cooperación política para asegurarlos. El incremento de una coordinación y cooperación resultarán en la creación de instituciones supranacionales que, con el tiempo, asumirán más independencia, teniendo su propia agenda, y servirán de motor a la continua integración mediante la transferencia de poder político a instancias supranacionales. Este proceso culminará en la creación del llamado nuevo *polity*, una unidad política autónoma, y cuyo centro sería Bruselas. El elemento central de esta teoría es el llamado *spill-over effect*. Es decir, la cooperación supranacional en una de las áreas llevará a la necesidad de cooperar más estrechamente en las áreas circundantes. Un ejemplo sería el de la libre circulación de trabajadores en el seno de la Unión. Los problemas surgirían cuando hubiera que reconocer los certificados nacionales en otros países de la UE. Así surge la necesidad de armonizar las políticas de certificación nacionales para eliminar los obstáculos a la libre circulación de trabajadores. El efecto secundario puede ser funcional (técnico) o político. El primero es el ya explicado. La cooperación en un área hace nacer una obligación funcional de cooperar en otras. El segundo se refiere a la fase negociadora entre actores, en este caso políticos, que tienen intereses diferenciados, pero que a través de la negociación cediendo en un área para ganar en otra pueden llegar a un consenso. Los neofuncionalistas argumentan que gracias a este efecto indirecto la integración económica

y la integración política están ligadas. De todos modos, nunca existe una suma cero entre los Estados. Así las cosas, por medio de la cooperación todos ganan en el proceso integrador. Pero para ello deben existir instancias supranacionales, superpuestas a las ya existentes, que favorecerán la integración política superando las diferencias nacionales. Los neofuncionalistas esperan que la Comisión sea el verdadero impulsor de la integración, apoyada por el Tribunal de Justicia, que regule a favor de la expansión del derecho comunitario en nuevas áreas. Por su parte, el Parlamento Europeo, debe representar la idea democrática y representativa de la voluntad de los ciudadanos europeos, secundado por un Consejo de Ministros que, al mismo tiempo que defiende los intereses nacionales, vela por mayores cuotas de integración mediante la cooperación. Por tanto, es entendible que uno de los puntos clave de esta teoría sea el papel que juegan las elites políticas que trabajan habitualmente a nivel europeo (desde los propios políticos que creen en la idea europea hasta los funcionarios o los grupos de presión que influyen en la decisión de los políticos), que desarrollan alianzas en pos de una mayor integración.

A la teoría neofuncionalista no le faltan críticas, sobre todo, en aquellos momentos en los que la Unión ha estado más en crisis. Se le acusa de no tener en cuenta el efecto secundario en sentido negativo (el *spill-back effect*), es decir, aquellas fuerzas políticas o económicas reaccionarias a la integración. Se podría decir que para algunos la UE debería hacer el camino contrario y devolver competencias a los Estados. Es cierto que esta teoría soslaya la importancia de los actores políticos nacionales que, en muchos casos, juegan la carta a favor y en contra de una mayor integración europea, pero buscando réditos nacionales.

Con todo, la teoría neofuncionalista resurgió en los años 90 derivada de una mayor integración reflejada en la revisión de los Tratados, la creación del euro y la profundización del espacio Schengen. Algunos como Wayne Sandholtz y Alec Stone Sweet (1998) se cuestionaron por qué algunas políticas de los Estados miembros eran transferidas a la Unión, o cómo se producía la integración de una manera más rápida en unas materias que otras. En definitiva, llevaron más allá las consecuencias de los efectos secundarios de la cooperación defendida por la teoría neofuncionalista. Llegaron a la conclusión que la línea divisoria entre lo cooperación supranacional y la cooperación intergubernamental resta difusa.

Por su parte, el **intergubernamentalismo** es la principal teoría desde los años 60, y nace como reacción al federalismo y al neofuncionalismo. Sus mayores contribuidores son Stanley Hoffmann (1965) y Alan Milward (1992). El eje fundamental de esta teoría pivota en torno al Estado, como podría ser en el realismo, en el ámbito de las relaciones internacionales. Los Estados son soberanos y no ceden soberanía. Por consiguiente, no quedan obsoletos por la integración europea. Los Estados siguen siendo sus principales actores y, en vez de perder protagonismo, estos se ven reforzados con la integración. En este caso, la integración es también entendida como una suma cero, pero siempre y cuando sea en áreas que no sean de vital importancia para los Estados. De este modo, la cooperación intergubernamental se mide en términos de coste-beneficio y es más pragmática, adoptándose a los tiempos, ya que los intereses pueden cambiar. Así los Estados controlan el proceso, bien sumando recursos o voluntad política, bien delegando funciones, pero nunca transfiriéndolas.

Las teorías más recientes derivan de las anteriores. El **nuevo institucionalismo** tuvo su aceptación en los años 80 y 90 en pleno desarrollo de la construcción europea. Esta teoría pone el énfasis en la importancia de las propias instituciones en el proceso de integración comunitaria. Tiene una vertiente específica en el llamado *institucionalismo de la elección racional*, según el cual los actores persiguen sus objetivos en función del marco de las reglas de la institución y sus procedimientos legislativos. Otra vertiente de esta misma teoría sería el *institucionalismo sociológico* que ve a las instituciones de otra manera. Aquí las instituciones comunitarias influirían en el comportamiento de los actores a través de los patrones de comunicación o persuasión que ocurre durante las negociaciones de toma de decisiones políticas. Finalmente, la última vertiente de esta teoría sería el *institucionalismo histórico* que subraya la importancia del impacto que han jugado las instituciones desde su creación en los resultados habidos y que son difíciles de darles la vuelta. Paul Pierson escribió en 1996 sobre la relevancia del camino recorrido en la UE, y de cómo los actores de la integración no son conscientes de las consecuencias de tomar una u otra decisión en las acciones futuras de sus sucesores, y cómo en muchos casos vienen limitados por acuerdos del pasado (Pierson 1996).

Wolfgang Wessels y Dieter Rometsch (1996), por su lado, defienden una fusión de todas las teorías, pero fundamentada en el crecimiento económico que puede favorecer un mejor estado del bienestar y una mayor voluntad en ahondar en la cooperación política que se hace cada vez más interdependiente. En cambio, Andrew Moravcsik (1998) aboga por un **gubernamentalismo liberal** basado en la *teoría de los dos niveles de juego* de Robert Putman. Siguiendo a Putman (1988), los gobiernos juegan en dos tableros más o menos simultáneamente. Uno, nacional, buscando siempre lograr el apoyo o los favores en este nivel. Y otro, internacional, protagonizado por los mismos actores que persiguen los éxitos de fuera para consumo interno. Aquí, como se ve, el Estado vuelve a ser el elemento clave, y el resultado de la integración de la Unión viene dado por la oferta (negociaciones interestatales) y la demanda (la política nacional). Es decir, se trata de un intergubernamentalismo pero con tintes liberales. En un paso más, en el gubernamentalismo liberal, las instituciones europeas se crean para mejorar el nivel de eficiencia en las negociaciones. En este marco, adquieren más protagonismo las negociaciones llevadas a cabo en el Consejo en detrimento del Parlamento. Y los acuerdos no siempre tienen que ser entre iguales. Los Estados grandes hacen concesiones a los más pequeños para asegurar que los compromisos adquiridos serán respetados. Sin embargo, este planteamiento tiene sus fallas al no entender que las preferencias de cada uno de los Estados son sistemas complejos de entender en los que no solo intervienen los gobiernos, sino también las grandes corporaciones o los grupos de interés. También, el autor desdeña el rol que las propias instituciones europeas pueden desempeñar en este juego, teniendo su vida propia, no tan unida a los intereses de los Estados que componen la UE.

Pero los procesos de integración en la era pos-Maastricht se enfrentan a una paradoja compleja, según Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson, Uwe Puetter (2015). Por un lado, se ha ido más allá de lo que los padres fundadores hubiesen podido imaginar. Pero, por otro, la manera en que se ha hecho esta integración no ha sido a través del método comunitario clásico, transfiriendo más competencias a instancias supranacionales, más bien al contrario. La integración se ha producido por el impulso dado por los Estados, por lo que la acción ha recaído más en instancias como el Consejo o el Consejo Europeo en detrimento del Parlamento Europeo o la Comisión. Por esta razón, los autores hablan de un **nuevo intergubernamentalismo**. Sin embargo, para Pol Morillas (2017), la unión intergubernamental, sobre todo después del Brexit, no funciona ya que los Estados velan

por sus intereses nacionales y hace más difícil la gobernanza a 27. Sugiere mejor un equilibrio entre flexibilidad y diferenciación o, dicho de otra manera, una «diferenciación flexible», aplicable tanto a la toma de decisiones, como a la aplicación de las políticas, como a la membresía.

Ni las teorías neofuncionalistas y ni las intergubernamentales podrían explicar bien los altibajos que ha sufrido la integración europea desde Maastricht por las dinámicas políticas, según Liesbet Hooghe y Gary Marks (2009). Estos autores proponen un nuevo enfoque no excluyente desde la **teoría posfuncionalista.** Esta comparte con las otras teorías que, en la integración, hay que tener en cuenta tanto el grado de eficacia de las políticas, como las propias estructuras funcionales. Pero aquellas se olvidan, por un lado, de la gobernanza de múltiples niveles (Hooghe y Marks 2001); y, por otro, del nivel de politización de la propia integración en el seno del debate público y en el de los partidos políticos europeos. Según estos autores, las políticas y la integración europeas son demasiado complicadas para explicarlas con teorías estáticas. En el ámbito europeo hay muchos niveles políticos y, a lo largo de la vida de la Unión, la soberanía y el poder político han sido transferidos no solo a niveles supranacionales, sino también a niveles infranacionales como las asambleas regionales o las autoridades locales. Por su lado, con una voluntad legitimadora, la integración ha pasado a estar bajo el escrutinio de los ciudadanos, bien a través de los debates políticos, las elecciones o los referéndums. Desde esta perspectiva, la integración es un fenómeno dinámico y desigual que tiene que tener en cuenta más actores de los puestos de manifiesto por las otras teorías.

Sin llegar a consolidarse como una verdadera teoría de la integración europea al nivel del neofuncionalismo o el intergubernamentalismo, surgió una nueva manera de estudiar la UE a finales de los años 90 con **el constructivismo** (Christiansen, Jørgensen y Wiener 1999), teoría importada de las relaciones internacionales, en oposición al realismo imperante años atrás. Entiende que la construcción social está basada en ideas, valores, identidades colectivas y normas. Por lo tanto, desde la perspectiva constructivista, la integración europea viene generada por la acción de construir una comunidad, en este caso la UE. Con el tiempo, la construcción de la comunidad y la integración (institucional) se influyen y refuerzan mutuamente. Inicialmente, comunidades sólidas con ideas

compartidas y una fuerte identidad colectiva potencian la integración. A su vez, instituciones integradas que proporcionan interacciones y poseen una alta legitimidad, cohesionan la comunidad a través de procesos de socialización (Leuffen, Rittberger y Schimmelfennig 2022). Thomas Risse (2009) argumenta por su lado que, si bien no podemos considerar al constructivismo social como parte de las teorías de la integración, sí serviría, sin embargo, para explicar de manera práctica la identidad europea en el contexto de la asunción de múltiples identidades; y, sobre esta base, las políticas de ampliación, especialmente, con respecto a los países de Europa Central y del Este.

La UE no solo ha tenido que probar su resiliencia frente la complejidad de sus estructuras, o de la definición de la misma idea de Europa, sino que también ha tenido que superar las numerosas crisis en los últimos años (el euro, los refugiados, el Brexit, la pandemia del COVID-19, las amenazas al Estado de derecho o la guerra en Ucrania)[100]. A resultas de este cuestionamiento de la propia viabilidad de la misma UE, han surgido otras teorías, como las teorías de la **desintegración** o de la **integración a través de las crisis**. Erik Jones, R. Daniel Kelemen y Sophie Meunier (2021) no están de acuerdo con aquella frase de Jean Monnet (1976), según la cual «Europa se hará en las crisis y será la suma de las soluciones adoptadas para esas crisis». Más bien se alinearían con la llamada *dinámica del fracaso hacia delante* (*failing forward dynamic*), que se podría producir siempre y cuando se cumplieran tres condiciones. En primer lugar, por el alcance de la crisis política generada por el *fracaso*. Esta debería afectar a un gran número de miembros y ser desconocida, obligando a los líderes a reaccionar de manera no convencional y existencial al poner esta situación en peligro la propia existencia de la UE. En segundo término, por el grado en que las instituciones de la UE ya tienen competencia en el área en cuestión. En este sentido, aquéllas percibirían la crisis como una oportunidad para impulsar la integración *hacia adelante*. Y, por último, por el coste de desmantelar los acuerdos de la UE para buscar soluciones nacionales en lugar de avanzar otorgándole más autoridad. Aquí se unirían las tradiciones liberal institucionalista y neofuncionalista para argumentar

[100] Para conocer una comparativa de las teorías de la integración a la luz de las principales crisis que ha sufrido la UE en los últimos años (euro, migrantes, Brexit y los Estados iliberales), véase: Liesbet Hooghe y Gary Marks, «Grand theories of European integration in the twenty-first century», *Journal of European Public Policy*, 26:8 (2019): 1113-1133. Por su parte, Frank Schimmelfennig lo hace de manera más restrictiva en: «European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises», *Journal of European Public Policy*, 25:7 (2018): 969-989.

que, en algunas circunstancias, la integración europea avanzó a través de un patrón de fracaso: en una fase inicial, las negociaciones intergubernamentales del mínimo común denominador llevaron a la creación de instituciones incompletas, que a su vez sembraron las semillas de futuras crisis, que luego impulsaron una integración más profunda a través de instituciones reformadas pero aún incompletas, preparando así el escenario para que el proceso avanzase en la integración. En este sentido, ante las viejas crisis y las nuevas, Federico Fabbrini[101] aboga en su estudio para el Parlamento Europeo *Possible Avenues for Further Political Integration in Europe: A Political Compact for a more democratic and effective Union?* por lo que llama el «political compact» como propuesta para una integración más democrática y efectiva. Es decir, un nuevo Tratado en el que se refleje una transferencia mayor de competencias a las instituciones comunitarias, con procedimientos más ágiles, y que tengan al ciudadano como centro de las políticas.

La integración ha pasado momentos de aceleración, como en los años 50 y 90 del siglo pasado, con otras etapas de parón o estancamiento. La desintegración ha sido una excepción. Solo el Reino Unido ha abandonado la UE[102] y, como se ha comprobado más arriba, la mayoría de los países del continente europeo aspiran a adherirse a ella. Es más, con el tiempo, la integración se ha ampliado y profundizado. Pero debe tenerse en cuenta la heterogeneidad de las preferencias de los principales actores y las distintas capacidades o voluntades de los Estados miembros. Para superar estas diferencias y avanzar en la integración la mejor solución es la **integración diferenciada** (Schimmelfennig y Winzen 2019). Por su parte, Dirk Leuffen, Berthold Rittberger y Frank Schimmelfennig (2022), los máximos exponentes de esta teoría clasifican los procesos de integración europea en: *integración vertical*, *integración horizontal*, *diferenciación vertical* y *diferenciación horizontal* (o *integración diferenciada*). Así, la *integración vertical* se traduciría en la transferencia del nivel nacional al europeo de las competencias para la formulación de políticas; y, a nivel europeo, de la coordinación y cooperación intergubernamental a la centralización supranacional. Por su parte, la *integración horizontal* se puede entender

[101] Federico Fabbrini *Study: Possible Avenues for Further Political Integration in Europe: A Political Compact for a more democratic and effective Union?*, European Parliament, 2020, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU(2020)

[102] En el marco del Brexit, resulta interesante leer: Benjamin Leruth, Stefan Gänzle y J. Jarle Trondal, «Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57 (2019): 1383– 1394.

como la expansión territorial de las políticas integradas entre los Estados miembros, a los nuevos Estados miembros y a Estados no miembros. Por otro lado, la *diferenciación vertical* se refiere al hecho de que el nivel de integración vertical varía entre las políticas. Algunas políticas permanecen exclusivamente bajo el ámbito de los Estados, mientras que otras están en el dominio de la formulación de políticas supranacionales de la UE. Y, por último, la *diferenciación horizontal* identificaría el grado de integración horizontal a través de las políticas. Algunas políticas integradas se aplican a toda la UE, otras incluso se extienden a Estados no miembros, y otras quedarían exentas para determinados Estados miembros de la UE. Para estos autores, la historia de la UE sería una historia de integración y de diferenciación, asumiendo la diferenciación horizontal como sinónimo de la integración diferenciada, cada vez más comentada en el debate sobre el futuro de la UE[103].

Sea como fuere, la demanda de integración surge principalmente por la interdependencia internacional (Leuffen, Rittberger y Schimmelfennig 2022). Si y cómo esta demanda se traduce en integración viene condicionada por múltiples factores. A medida que avanza la integración, la demanda se vuelve más endógena y la relevancia de las instituciones supranacionales aumenta. Una vez que la integración alcanza un nivel crítico de centralización, el camino de la integración se bifurca. Si la politización sigue siendo baja, la integración es probable que progrese más. Si la politización es alta, pero los Estados son muy vulnerable a la interdependencia, es probable que también se vea una mayor integración. De lo contrario, la alta politización produce estancamiento o diferenciación.

7. MODELOS DE INTEGRACIÓN

Alexander Stubb (1996) afirmaba cómo el debate de la integración diferenciada, con su exceso de terminología, podría producir una indigestión al más experimentado de los expertos en la integración europea. Con todo, es importante destacar aquí la sistematización práctica que hace el autor a la hora de proponer distintos niveles de

[103] La integración diferenciada fue objeto de análisis por parte del PE en 2018 (Informe: (2018/2093(INI)): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402_ES.html y también en el «Libro blanco sobre el futuro de Europa» de 2017, antes referido.

integración en Europa a partir de las distintas estrategias políticas, a saber: a varias velocidades (*multi-speed*), geometría variable o a la carta. Estos tres modelos tendrían como característica el tiempo, para el caso de la integración a distintas velocidades; el espacio, para la integración en círculos concéntricos; y la materia, para la integración *à la carte*.

El primero de los modelos de **integración diferenciada**[104]**, a distintas velocidades,** surgió con las primeras ampliaciones de los años 70 en relación con el debate sobre la heterogeneidad del proyecto europeo y la diversidad de objetivos de integración que podrían tener los diferentes Estados miembros. Partiendo de la base que no todos los Estados miembros podrían tener las mismas capacidades y el mismo deseo político, sería pertinente ofrecer la posibilidad de una integración variable de manera gradual. Si bien todos los Estados miembros tendrían el mismo deseo de cumplir con el mismo fin, se les ofrecería cumplirlo a distintas velocidades. Habría con este modelo, en una primera instancia, un núcleo duro de países que sí podrían alcanzar las metas de la integración más rápidamente que otros, que tardarían más y no formarían parte del primer grupo hasta cumplir con una serie de requisitos. Este sistema de integración diferenciada, si bien criticado por separar a los alumnos más aventajados de los más rezagados, ha servido a la hora de proceder a la adhesión sobre todo con los países de Europa Central y del Este. Así, Bulgaria y Rumanía que se incorporaron a la UE en 2007, sus ciudadanos no gozaron de la libertad de circulación y de trabajo en la UE, como el resto de la Unión, hasta pasado un periodo transitorio de adaptación.

El segundo modelo es el de la **geometría variable**, basado en términos de espacio (círculos concéntricos o núcleo duro) o de varios niveles, permitiría seguir una meta concreta a los grupos de países que lo deseen, al tiempo que permite abstenerse de hacerlo a los que se opongan. Como en el caso de la integración a varias velocidades, también se reconoce la existencia de varios grupos, pero aquí se admitiría el hecho de que no todos los Estados miembros perseguirían los mismos objetivos. Según Stubb, mientras que la

[104] Sobre el concepto de «diferenciación» en la UE, véase: Ricard-Nihoul, Gaëtane. 2012. *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*. Bruxelles: Larcier.

integración diferenciada por el tiempo define y mantiene una amplia gama de objetivos y metas comunes, la integración diferenciada por el espacio adopta un enfoque menos ambicioso al considerar que la diversidad política, cultural y económica europea hace que un conjunto ambicioso de objetivos comunes sea poco realista e inalcanzable. Según esta visión, Europa, debido a su diversidad, debería organizarse siempre en torno a una multitud de unidades integradoras. Sería el punto medio entre la integración diferenciada a varias velocidades y la del menú a la carta. Con todo, este sistema se aplica, por ejemplo, en la unión monetaria, o zona euro, moneda oficial en 20 de los 27 Estados de la Unión[105]; o también a la zona Schengen, de la que forman parte 23 de los 27 Estados miembros[106].

El tercer modelo sería el de una **integración diferenciada de menú a la carta**, término utilizado ya en los años 70 para hablar de una «tercera Europa» (Dahrendorf 1979). Como en un restaurante, según Stubb, se daría la posibilidad a los Estados miembros para elegir una variedad de políticas en las que les gustaría participar, preservando siempre un mínimo de intereses comunes para todos. En este caso, el énfasis se pondría en la materia. Se trata de un modelo suficientemente flexible que permitiría a los países que no quieren un nivel de integración homogéneo poder optar por aquellas políticas que comparten con los demás y pueden ser defendidas a nivel nacional, dejando al mismo tiempo otras que irían en contra de sus intereses (*opt-out*). Un ejemplo claro de este sistema es, en el marco del Tratado de Lisboa, la no aplicación en su integridad de la Carta Europea de Derechos Fundamentales a Polonia, según la declaración recogida en los Tratados.

Además de estos modelos clásicos que explican las diversas maneras de una posible integración, no se puede obviar aquel que propugna una visión más flexible mediante **la asimetría**. La asimetría ha sido estudiada en contextos federalistas o semifederalistas, como Canadá, por ejemplo, pero que podrían servir de ejemplo a la construcción del proyecto europeo. En un sistema asimétrico se reconoce por un lado la uniformidad en

[105] Croacia se convirtió en el Estado miembro número 20 en 2023. Además, Montenegro y Kósovo utilizan el euro como moneda. Véase: ECB. 2023. «Interactive map of the euro area». Acceso el 7 septiembre de 2023. https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.en.html

[106] Los países de la UE que no forman parte de Schengen son: Bulgaria, Chipre, Irlanda y Rumanía. Véase: European Commission. Migration and Home Affairs. 2023. «Schengen Area». Acceso el 7 de septiembre de 2023. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en

cuanto al trato de las partes entre ellas mismas, pero al mismo tiempo un trato diferenciado teniendo en cuenta sus condiciones geográficas, demográficas, factores socio-económicos u otras circunstancias relevantes (Watts 2005). Esta asimetría se puede constatar en la cooperación interparlamentaria entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, o en los distintos mecanismos de decisión a nivel comunitario (Martinico 2015).

En cualquier caso, los distintos modelos de integración obedecen a la heterogeneidad de los miembros que forman o quieren formar parte del todo. Esta visión también se puede utilizar no solo desde dentro de la UE, sino desde fuera. Quizá, desde la distancia, la aparente multiplicidad de actores dé a entender la necesidad de aplicar distintas recetas a cada uno de ellos. Sin embargo, como se ha visto a lo largo de la historia de los procesos de integración de la UE siempre ha primado la voluntad de converger en la mayoría de las políticas con la mayoría de miembros. Hay autores que señalan precisamente que la integración diferenciada constituye una de las características que mejor define a la UE (Rittberger 2015), pero esta no puede contravenir el principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, como viene recogido en el artículo 4.2 del Tratado de Lisboa; o de los ciudadanos de la Unión, como viene expresado en el artículo 9 del mismo texto. Precisamente, Yves Bertoncini (2017) se pregunta, más allá del valor añadido de la eficacia, sobre la legitimidad verdadera de una geometría variable en la Europa actual.

En este apartado no se estudian las variantes de **integración regional** que existen en el mundo, como Mercosur, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la APEC, la ASEAN o la UA, y su comparación con la integración europea. Claramente el modelo europeo tiene unas características propias y es tratado en todos los estudios sobre el regionalismo. Por parte de aquellos que analizan de forma específica el caso de la integración europea, como Warleigh-Lack y Langenhove (2010) o Saurugger (2014), ha habido un interés por destacar la singularidad del proceso europeo, hablando de una nueva versión de las teorías del regionalismo. Así, comparando regiones se podría oponer un modelo antiguo al nuevo regionalismo surgido de un mundo multipolar, del acuerdo de los Estados que forman parte del mismo, y no impuestos por un poder externo, basado en la cooperación económica y multifuncional, y con una relevancia en la transformación de

la soberanía estatal. Detenerse aquí ahora en comparar modelos regionales y destacar la especificidad del caso europeo harían que se desviase la atención sobre el objetivo de esta tesis, es decir, extraer un modelo de acción cultural exterior de la UE basado en los procesos de integración de la UE. En capítulos posteriores sí resultará relevante estudiar la posición de la UE como actor global en el mundo o el impacto de los procesos de integración europea en las relaciones internacionales.

C. MARCO FUNCIONAL DE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA

Al analizar las distintas teorías de la integración se ha podido comprobar cómo la diferencia entre unas y otras se basaba en el grado de cesión de soberanía de los Estados a favor de un ente supranacional, como la UE. Esta transferencia de poder a la UE por parte de los Estados no tiene por qué entenderse como una suma cero, sino como un rasgo de la gobernanza multinivel (Benz y Zimmer 2010). En el Tratado de Lisboa viene bien establecido esta división competencial. A continuación, se explica el reparto entre competencias comunitarias; competencias compartidas entre las instituciones europeas y los Estados miembros; o competencias en las que la UE solo puede actuar apoyando, coordinando, impulsando aquellas políticas que siguen formando parte de las competencias de los Estados miembros. Para entender mejor el reparto competencial es imprescindible hablar, primero, de los principios de delimitación; y, luego, del uso competencial de la UE. Este tema es de crucial importancia para comprender el verdadero alcance de la acción comunitaria en el ámbito de la cultura y, en concreto, en su dimensión exterior.

1. PRINCIPIOS DE LA DELIMITACIÓN Y DEL USO COMPETENCIAL DE LA UE

El principio fundamental de la delimitación competencial de la UE es el de la atribución, que es la base de las competencias conferidas a la UE. Así, la UE solo tiene las competencias que le atribuyen los Estados miembros, en virtud de los Tratados. Y toda competencia no atribuida a la UE en los Tratados corresponde a los Estados miembros. El **principio de atribución**, junto al de proporcionalidad y subsidiariedad, que regulan el

ejercicio de las competencias, vienen recogidos en el artículo 5 del TUE y los protocolos anejos.

El objetivo general del principio de subsidiariedad es garantizar un grado de independencia de una autoridad inferior en relación con un organismo superior, o de una autoridad local en relación con el gobierno central. Por lo tanto, implica el reparto de poderes entre varios niveles de autoridad, un principio que constituye la base institucional de los Estados federales. De acuerdo con una interpretación federalista, el nivel de decisión debe estar lo más cerca de los ciudadanos (Luchaire 2001). Cuando el **principio de subsidiariedad**[107] se aplica en el contexto de la UE, se deben cumplir tres condiciones para la actuación de las instituciones de la UE: a) no debe tratarse de un ámbito que sea competencia exclusiva de la Unión (competencia no exclusiva, como el caso de la cultura); b) los objetivos de la acción no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local (necesidad); y c) la acción, debido a su dimensión o efectos, puede realizarse mejor a escala de la Unión (valor añadido europeo). Cabe añadir que el Tratado de Lisboa reforzó el papel de los Parlamentos nacionales, del Tribunal de Justicia de la UE y del Comité de las Regiones en el control del correcto ejercicio del principio de subsidiariedad por parte de la UE[108].

El principio de subsidiariedad está estrechamente unido al **principio de proporcionalidad**. Ambos regulan el ejercicio de los poderes atribuidos a la UE. Este último principio, sin embargo, pone el foco en el impacto administrativo y financiero de la acción comunitaria. De este modo, la UE no podrá excederse en su acción, en cuanto su contenido y su forma, más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos señalados en los Tratados. En esta línea, hay un compromiso de las instituciones comunitarias por mejorar los sistemas regulatorios que afectan a tantos millones de ciudadanos y negocios

[107] «The principle of subsidiarity», European Parliament, acceso el 7 de septiembre de 2023. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity

[108] Para conocer más sobre los mecanismos de control establecidos, y de las llamadas «tarjeta amarilla» o «tarjeta naranja», véase: «Subsidiarity control mechanism», European Commmission, acceso el 7 de septiembre de 2023. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_en Resulta interesante consultar la web siguiente sobre la llamada *toolbox* (caja de herramientas) para un mejor control (*Chapter 1 – tool #5*), en: «Better regulation toolbox», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en

en la UE. Ya bajo la presidencia de la Comisión Barroso se adoptó el plan *Legislar mejor* para asegurar «que las disposiciones legislativas y reglamentarias europeas estén bien canalizadas, se apliquen de manera apropiada al nivel correspondiente y sean proporcionales a las necesidades»[109]. Esta iniciativa la retomó Jean-Claude Juncker durante su mandato, estableciendo como prioridad hacer menos, pero de manera más eficiente. Así, se adoptó en 2015 la Comunicación COM(2015) 215 final[110] *Legislar mejor para obtener mejores resultados.* Y en 2016 se firmó el *Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión europea sobre la mejora de la legislación*[111], por el que las tres instituciones comunitarias se comprometían a mejorar la normativa, fomentar la transparencia y la cooperación con el fin de que los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en su conjunto puedan percibir los beneficios de la mejora regulatoria. Por su parte, en 2018 la Comisión publicó la Comunicación COM(2018) 703 final *Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE*[112]. La Comisión Von der Leyen ha seguido los mismos pasos, adoptando la Comunicación en 2021 *Mejor regulación: Uniendo fuerzas para hacer mejores leyes*, incluyendo una visión estratégica, los compromisos de la UE con los ODS, adoptando los criterios de evaluación del impacto social, económico y medioambiental, así como la regla «digital por defecto» como una herramienta clave en la transformación digital; y la regla «uno dentro, uno fuera», para aligerar la burocracia comunitaria[113].

---

[109] Comisión Europea, *El plan «Legislar mejor», ¿de qué se trata?*, Oficina de Publicaciones, 2006, https://op.europa.eu/s/w63V

[110] Comisión Europea, comunicación del 19 de mayo de 2015, *Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE*, COM(2015) 215 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=EN

[111] Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea *Sobre la mejora de la legislación*, DO L 123 de 12.5.2016, p. 1/14, http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj

[112] La COM(2018) 703 final refuerza la idea de aplicar las políticas de la Unión de manera más eficiente, menos a nivel europeo y más a nivel nacional, por ejemplo, en el caso de la ejecución de las ayudas europeas por parte de las autoridades nacionales (97%). Véase: Comisión Europea, comunicación del 23 de octubre de 2018, *Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE*, COM(2018) 703 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0703

[113] Comisión Europea, comunicación del 29 de abril de 2021, *Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación*, COM(2021) 219 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:219:FIN Cabe añadir, que la Comisión dedica un sitio web específico para la política de la mejora legislativa. Véase: «Better Regulation: why and how», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en

Estos principios arriba mencionados están íntimamente relacionados con el llamado «**coste de la no-Europa**» y el concepto del «**valor añadido europeo**». El primero de ellos data de los años 80 cuando, a petición del Parlamento Europeo, Michel Albert y James Ball en 1983, y Paolo Cecchini en 1986, identificaron y cuantificaron en sus respectivos informes los potenciales beneficios de la consecución del mercado único europeo. De esta manera, la ausencia de una acción común a nivel europeo puede significar que, en un sector específico, hay una pérdida de eficiencia en la economía en general, o bien que un bien público común que podría existir no se aprecia. El concepto de «coste de la no-Europa» se vincula con el de «valor añadido europeo», en el sentido de que este último intenta identificar los beneficios económicos de emprender la iniciativa; mientras que el primero valora más bien el coste económico de la falta de acción política a nivel europeo en un campo particular[114]. Normalmente los beneficios económicos de la existencia o ausencia de la acción comunitaria se miden en términos de producto interior bruto generado o en el ahorro del gasto público. Un buen ejemplo de lo primero sería medir los beneficios que tiene el mercado digital europeo o sus efectos en el mercado común de bienes y servicios[115]. Por otro lado, una manera de evaluar el ahorro o la eficiencia del gasto sería en el ámbito de la defensa, evitando duplicidades a nivel europeo. O como ocurrió con la adquisición de las vacunas, creando una central de compras. Pero también la evaluación del «valor añadido europeo» o del «coste de la no-Europa» abarca temas más amplios como el impacto de la inteligencia artificial en el transporte por carretera[116], o ámbitos sociales, como la mejora de la calidad en el gasto público[117], la violencia de género[118] o la lucha contra el racismo y la xenofobia[119].

---

[114] Durante la Comisión Juncker se publicaron informes sobre «el coste de la no-Europa» relacionados con las prioridades establecidas. Un ejemplo de estos es: Wolfgang Hiller, «Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19. Fourth edition. December 2017», *European Parliamentary Research Service*, PE 603.239. (2017), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU(2017)603239_EN.pdf

[115] Niombo Lomba, Lenka Jančová y Meenakshi Fernandes, «Digital transformation. Cost of Non-Europe. Study», *European Parliamentary Research Service*, PE 699.475 (2022), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699475/EPRS_STU(2022)699475_EN.pdf

[116] Tatjana Evas y Aleksandra Heflich, «Artificial intelligence in road transport. Cost of Non-Europe Report», *European Parliamentary Research Service*, PE 654.212 (2021), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/654212/EPRS_STU(2021)654212_EN.pdf

[117] Klaus Müller, Cecilia Navarra y Lenka Jančová, «Improving the quality of public spending in Europe», *European Parliamentary Research Service*, PE: 699.487 (2022), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699487/EPRS_STU(2022)699487_EN.pdf

[118] Sylvia Walby y Philippa Olive, «European Added Value of a Directive on combatting violence against women. Economic aspects and legal perspectives for action at EU level», *European Parliamentary Research Service*, PE 504.467 II-1 EAVA 3/2013 (2013), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/504467/IPOL-JOIN_ET(2013)504467(ANN02)_EN.pdf

[119] Wouter van Ballegooij y Jeffrey Moxom, «The Cost of Non-Europe in the area of Equality and the Fight against Racism and Xenophobia», *European Parliamentary Research Service*, PE 615.660 (2018), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615660/EPRS_STU(2018)615660_EN.pdf

2. REPARTO DE COMPETENCIAS

El reparto competencial viene recogido en los artículos 2 a 6 del TFUE. Existen, en principio, tres tipos de competencias: competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo. Sin embargo, los Tratados contemplan, además, unas competencias específicas para alentar a los Estados miembros a coordinar determinadas políticas a escala de la Unión; y, para el ámbito de la política exterior, unas competencias subsidiarias, para cuando sea necesario alcanzar un objetivo y los poderes de acción necesarios no se hayan previsto en dichos Tratados. La UE, en cualquier caso, vela por la **coherencia** entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias (art. 7 del TFUE).

a) COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

Las competencias exclusivas son aquellas en las que la UE es la sola competente para legislar (art. 3 TFUE). La UE puede, por tanto, promulgar leyes, y la función de los Estados miembros es la de aplicar la legislación comunitaria, salvo que estos actúen por delegación de aquella.

Los ámbitos en los que solo la UE puede legislar, y que tienen una trascendencia para el objeto de estudio de esta tesis, son: la Unión aduanera, las normas de competencia en el mercado único, la política monetaria en los países de la zona euro, y el comercio y los acuerdos comerciales. Además, la UE tiene competencia exclusiva en el ámbito de los recursos marinos regulados por la política pesquera común.

b) COMPETENCIAS COMPARTIDAS

En el caso de las competencias compartidas, tanto la UE como los Estados miembros pueden promulgar leyes (art. 4 TFUE). Estos solo lo podrán hacer siempre y cuando la

UE no haya propuesto una legislación o haya decidido que no lo va a hacer. De esta manera, según algunos observadores (Orbie y Versluys 2006), como podría ocurrir en la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, se habría tendido hacia una integración *suave* en contraste con una integración *fuerte* en la que las competencias compartidas se podrían diluir en unas estructuras de nivel europeo (Steingass 2021).

En los Tratados, las materias que caen dentro del ámbito de las competencias compartidas, y que se abordan en los capítulos siguientes, son: el mercado único, el empleo y los asuntos sociales, la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y la pesca, el medioambiente, la protección de los consumidores, el transporte, las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y la justicia, la salud pública, la investigación y el espacio; y la mencionada cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.

c) COMPETENCIAS DE APOYO A LOS ESTADOS

Las competencias de apoyo son aquellas en las que los Estados miembros tienen la capacidad de legislar y la UE solo puede apoyar, coordinar o complementar la actuación de los países miembros (art. 6 TFUE). Los Tratados prevén estas competencias de apoyo en los siguientes ámbitos: la protección y mejora de la salud humana, la industria, la **cultura**, el turismo, la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte, la protección civil y la cooperación administrativa.

d) COMPETENCIAS ESPECIALES DE LA UE

Hay ámbitos en los que los Tratados contemplan la posibilidad de que la UE juegue un papel específico o pueda desempeñar unas funciones más allá de lo establecido en los Tratados. Viene acotado para los siguientes casos: (1) La coordinación de las políticas económicas y de empleo. (2) La definición y aplicación de la Política Exterior y de Seguridad Común. (3) La *cláusula de flexibilidad* que, bajo determinadas condiciones, la UE puede intervenir fuera de los ámbitos habituales de su responsabilidad.

e) COMPETENCIAS SUBSIDIARIAS

Se ha visto anteriormente que la UE, en virtud del principio de atribución, puede tener **competencias explícitas**, es decir, aquellas que claramente vienen delimitadas en los Tratados. Pero también puede tener **competencias implícitas**, como se tratará en el capítulo tercero a la hora de hablar de la capacidad que tiene la UE para concluir tratados internacionales con terceros Estados u organismos internacionales en aquellos ámbitos en los que la UE pueda regular internamente. Pero ¿qué ocurre cuándo la UE no tiene competencias ni explícitas o implícitas? En este caso, los Tratados prevén **competencias subsidiarias** para la UE. El artículo 352 del TFUE recoge la disposición por la que se autoriza a la UE a adoptar un acto necesario para alcanzar los objetivos asignados por los Tratados, cuando los poderes de acción necesarios no se hayan previsto en dichos Tratados, y siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) la acción prevista resulta necesaria para lograr, en el marco de las políticas definidas por los Tratados (con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común), uno de los objetivos de la UE; b) ninguna disposición del Tratado prevé acciones para lograr ese objetivo; y, c) la acción prevista no debe ampliar las competencias de la UE más allá de lo previsto por los Tratados. Para que ello ocurra, a propuesta de la Comisión Europea, el Consejo adopta actos con base a este artículo por unanimidad, previo consentimiento del Parlamento Europeo.

D. MARCO INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN

El entramado institucional de la UE puede resultar complejo, fruto de la propia historia integradora de la Unión, y de su propia naturaleza. Como se ha apuntado previamente, no se trata de una organización internacional clásica, ni tampoco una federación de Estados. Partiendo de la necesidad de fusionar los órganos recogidos en otros tratados, así como responder a las críticas de claro distanciamiento entre las instituciones de la UE y los ciudadanos europeos, con la aprobación del TUE hubo una voluntad de simplificar el marco organizativo y decisorio, y convertirlo en más ágil y democrático. Así queda claro en el mismo Preámbulo, donde se dice que hay un deseo de «fortalecer el funcionamiento

democrático y eficaz de las instituciones, con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas, dentro de un marco institucional único»[120].

En su artículo 13 el TUE señala cuáles son las instituciones de la Unión: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo (de Ministros), la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión están asistidos por dos órganos consultivos: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Este marco institucional, como viene establecido en el TUE, tiene la finalidad de promover los valores de la Unión, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

1. EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo, que no debe confundirse con el Consejo de Europa (organización internacional diferente de la UE)[121], es una institución oficial de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 (art. 15), y está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su presidente (actualmente el belga Charles Michel) y por el presidente o la presidenta de la Comisión (en el periodo 2019-2024, la alemana Ursula von der Leyen). También participa en las reuniones el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El TUE creó la figura del presidente del Consejo Europeo, que ejerce su mandato por dos años y medio, pudiéndose prorrogar una sola vez, siendo elegido por los miembros del Consejo Europeo. Tiene la tarea de preparar, convocar y hacer el seguimiento de las reuniones del Consejo, así como representar a la UE en las cumbres internacionales en lo relativo a los asuntos de política exterior y de seguridad común. Además, el Consejo Europeo tiene la función de dar impulso y definir la orientación y las prioridades políticas de la UE, pero

[120] Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/es/pdf

[121] «Do not get confused», Council of Europe, acceso el 7 de septiembre de 2023, http://www.coe.int/en/web/about-us/do-not-get-confused

no legisla. Para 2019-2024 se aprobó la Agenda Estratégica, que sirve de guía de trabajo para las instituciones europeas durante este periodo con el objetivo de hacer frente a un mundo cambiante y en la que se recalca la idea de unidad al señalar que «juntos, trabajaremos con determinación y aplicación, basándonos en nuestros valores y en los puntos fuertes de nuestro modelo. Esta es la única manera eficaz de configurar el mundo futuro, promover los intereses de nuestros ciudadanos, empresas y sociedades y salvaguardar nuestro modo de vida». La Agenda Estratégica del Consejo Europeo tiene cuatro prioridades: «Proteger a los ciudadanos y las libertades»; «Desarrollar una base económica sólida y dinámica»; «Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social»; y «Promover los intereses y valores europeos en la escena mundial».

2. EL CONSEJO

El Consejo no es un órgano permanente, sino que está compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial con capacidad para comprometer al Estado al que represente y ejercer el derecho de voto (art. 16 TUE). Con todo, se debe tener presente que el Consejo es una institución de la UE y no una conferencia intergubernamental. Debe, por tanto, buscar un equilibrio entre los intereses de los Estados miembros y los fines y objetivos de la Unión. El Consejo se reúne según la materia tratada. Los dos Consejos que más interesan para este estudio son el Consejo de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores; y el Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte (EJCD)[122]. El Consejo tiene una presidencia rotatoria, encargada de dirigir los trabajos. Cada seis meses lo ejerce un país distinto de la UE, salvo el Consejo de Asuntos Exteriores, que lo preside el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La presidencia del Consejo actúa de acuerdo con una serie de prioridades que vienen recogidas en el programa semestral. Cabe destacar aquí la importancia que tiene el Consejo a la hora de dar voz sobre todo a los pequeños países de la UE, pues durante su presidencia pueden impulsar políticas y sacar adelante iniciativas que de otra manera les sería difícil[123]. Las sesiones del Consejo son preparadas por el Comité de Representantes

[122] «El Consejo en su formación de Educación, Juventud, Cultura y Deporte (EJCD)», Consejo Europeo, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/eycs/

[123] La rotación de las presidencias hasta 2030 fueron aprobadas por la Decisión del Consejo (UE) 2016/1316. Véase el Diario Oficial de la UE L 208/42, del 2 de agosto de 2016: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN

Permanentes de los Estados Miembros (COREPER), que se apoyan a su vez en grupos de trabajo, y por la Secretaría General.

El Consejo tiene una relevancia fundamental ya que es, junto al Parlamento Europeo, el principal el órgano decisorio de la UE[124]. Su función principal es la de negociar y adoptar actos legislativos. Legisla a través del procedimiento ordinario o de codecisión sobre aquellas materias en las que la UE tiene competencia exclusiva o compartida con los Estados miembros. Coordina la actuación de los Estados miembros en ámbitos específicos como la supervisión de las políticas económicas y presupuestarias, asuntos relativos al euro, los mercados financieros y los movimientos de capital; adopta marcos de actuación de la UE y planes de trabajo en temas de educación, cultura, juventud y deporte; y, también el Consejo elabora directrices y recomendaciones anuales para los Estados miembros basadas en las conclusiones del Consejo Europeo relativas a la situación del empleo en la UE. Otro de los papeles fundamentales del Consejo es definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común de la UE basadas en las directrices marcadas por el Consejo Europeo, y velar por la coherencia de la acción de la Unión (art. 14.6 TUE). De ahí que se traten también en el Consejo de Asuntos Exteriores, presidido por el Alto Representante, asuntos como la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria, el comercio y la defensa. Precisamente, este es un punto crucial del planteamiento de esta tesis, al querer abordar el aspecto transversal de la cultura dentro de la acción exterior que alcanza también a diferentes unidades de las instituciones europeas en su concepción e implementación, como se trata más adelante. Por otro lado, el Consejo otorga mandatos a la Comisión para que negocie en nombre de la UE acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales. La conclusión de estos acuerdos negociados por la Comisión necesita de la firma de Consejo, junto a la aprobación del Parlamento Europeo (en aquellos procedimientos que requieran la codecisión), tras la ratificación de los Estados miembros. Finalmente, el Consejo adopta el presupuesto de la UE, sobre la propuesta elaborada por la Comisión, y que luego tiene que ser aprobado por el Parlamento Europeo.

[124] «El Consejo de la Unión Europea», Consejo de la UE, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/

Las decisiones del Consejo son aprobadas por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad. El sistema de mayoría simple se utiliza para cuestiones de procedimiento básicamente. Sin embargo, la votación más frecuente del Consejo se realiza por el de mayoría cualificada, pues se utiliza para adoptar el 80% de la legislación de la UE[125]. Según el procedimiento de mayoría cualificada, también llamado de *doble mayoría*, el Consejo vota las propuestas de la Comisión o del AR siempre y cuando se reúnan dos requisitos simultáneamente: que voten a favor el 55% de los Estados miembros, y que estos representen como mínimo el 65% de la población total de la UE. Las abstenciones en el sistema de mayoría cualificada cuentan como votos en contra. Cuando el Consejo vota propuestas que no emanan de la Comisión ni del AR, las propuestas se adoptan si se alcanza la llamada *mayoría cualificada reforzada*, si al menos el 72 % de los Estados miembros vota a favor, lo que en la práctica significa 20 de los 27 Estados miembros; o los Estados miembros que apoyan la propuesta representan al menos el 65 % de la población de la UE. Puede existir una minoría de bloqueo cuando al menos cuatro miembros del Consejo que representen al 35% de la población de la UE voten en contra de una decisión. Con todo, la unanimidad es el procedimiento por el que se acuerdan aquellos asuntos que los Estados miembros consideran sensibles, como la mayor parte de los temas relacionados con la política exterior y de seguridad común, y en lo relativo a la adhesión de nuevos miembros. La extensión del voto por mayoría cualificada en detrimento de la unanimidad es demandada por las instituciones europeas para mejorar su eficacia y avanzar en una mayor integración.

3. LA COMISIÓN

La Comisión es el órgano ejecutivo de la UE, de carácter colegiado, pues está compuesto por un presidente y 27 comisarios, uno por cada uno de los Estados miembros, elegidos por un periodo de cinco años, en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia (art. 17

[125] «Sistema de votación: Mayoría cualificada», Consejo de la UE, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/voting-system/qualified-majority/ Se explica aquí además los casos en que puede existir la llamada *minoría de bloqueo* y cuando la *mayoría cualificada reforzada.*

TUE). Así, los comisarios no pueden ni solicitar ni recibir instrucciones de gobiernos, instituciones u organismos. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen[126], viene asistida por siete vicepresidentes, siendo uno de ellos el Alto Representante de la Unión para la Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La presidenta de la Comisión es elegida por el Consejo Europeo, y su designación debe ser ratificada por el Parlamento Europeo. El candidato o la candidata a presidente a la Comisión debe elegir a los comisarios y a los vicepresidentes a propuesta de cada Estado miembro, que debe recibir el visto bueno del Consejo Europeo. El Parlamento Europeo después de la comparecencia de los candidatos decide por votación si acepta o no al equipo, que a su vez debe ser ratificado por el Consejo Europeo. En la Comisión trabajan además unas 33.000 personas.

Las decisiones en la Comisión se toman por regla general por consenso y la responsabilidad es colectiva, es decir, que todos los comisarios son iguales y responden por igual por cada decisión. Los comisarios son miembros de equipos de trabajo, que están liderados por los vicepresidentes. La labor de los vicepresidentes es representar al presidente, liderar y coordinar las acciones en distintos ámbitos competencia de varios comisarios. El objetivo es que el colegio de comisarios trabaje de una manera más flexible y coordinada sobre las prioridades políticas establecidas por su presidenta. En la Comisión 2019-2024, las prioridades son: «El paco verde europeo»; «La promoción del nuevo de modo de vida europeo»; «Una Europa adaptada a la nueva era digital»; «Una economía al servicio de las personas»; «Un nuevo impulso a la democracia europea»; y, por último, «Una Europa más fuerte en el mundo».

Las prioridades y los objetivos estratégicos son defendidos, y redefinidos llegado el caso, por la presidenta de la Comisión cada otoño en su discurso del Estado de la Unión ante el Parlamento Europeo[127]. Estas prioridades y objetivos estratégicos luego sirven de marco para elaborar los programas de trabajo anuales[128] de la Comisión, sobre la base del diálogo

[126] «President: Ursula von der Leyen», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/president_en
[127] Cada año la presidenta de la Comisión presenta lo logros del año anterior y las líneas de trabajo para el año siguiente en los Discursos de la Unión. Véase: «State of the Union», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_en
[128] Comisión Europea, comunicación del 18 de octubre de 2022, *Commission work programme 2023. A Union standing firm and united*, COM(2022) 548 final. https://commission.europa.eu/system/files/2022-10/cwp_2023.pdf y

previo con el Consejo y el Parlamento Europeo[129]. Todos los años, cada dirección general y servicio de la Comisión, en el marco de los planes estratégicos plurianuales de su competencia, elabora un plan de gestión anual en el que vienen definidas las principales acciones y también los resultados a conseguir, de acuerdo con los objetivos marcados[130].

La Comisión tiene por finalidad velar por los intereses de la UE, a través de la propuesta de nuevas leyes, que presenta al Consejo y al Parlamento para que las aprueben. Las iniciativas legislativas pueden venir de la propia Comisión, o del Consejo y del Parlamento Europeo. La Comisión gestiona y aplica además las políticas europeas y asigna los fondos de la UE. Otra de las funciones de la Comisión es velar por que se cumpla y se aplique correctamente la legislación de la UE. Como *guardiana del derecho de la Unión* puede recurrir al Tribunal de Justicia de la UE en el caso de que estimare que un Estado ha incumplido las obligaciones que tuviere emanadas de los Tratados (art. 258 TFUE). Finalmente, la Comisión representa a la UE en la escena internacional, ante organismos internacionales, se ocupa de la labor de las misiones diplomáticas de la UE (representaciones cuando son dentro de la UE, y delegaciones cuando son fuera de la UE). Asimismo, está capacitada para negociar acuerdos internacionales en nombre de la UE, con el correspondiente mandato del Consejo, incluidos los de adhesión de nuevos miembros.

4. EL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo, se puede afirmar, es la expresión más democrática de las instituciones europeas, pues los ciudadanos europeos pueden participar en el proceso político de construcción europea de diversas maneras. Por ejemplo, a través del voto

---

en https://commission.europa.eu/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2023_en#key-figures

[129] A finales de cada año, las tres instituciones firman una declaración conjunta con las prioridades legislativas para el año siguiente. Como ejemplo se puede consultar el caso de las prioridades del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea para 2023-2024 en: «EU Legislative Priorities for 2023 and 2024. Joint Declaration of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/221213-Joint%20Declaration%202023-2024.pdf

[130] «The Working Methods of the von der Leyen Commission», European Commission, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/delivering-political-priorities/working-methods-von-der-leyen-commission_en

directo de sus representantes cada cinco años. Cabe señalar que el Parlamento Europeo es la única institución comunitaria elegida por sufragio universal directo. Las primeras elecciones se organizaron en 1979 y las últimas fueron en 2019, teniéndose que renovar en 2024. También los ciudadanos europeos pueden participar de la vida política europea formulando peticiones directamente al Parlamento Europeo y a los eurodiputados. Igualmente pueden lanzar una iniciativa ciudadana para que se pida a la Comisión Europea que elabore una propuesta legislativa concreta. Sin embargo, el Tratado de Lisboa va más allá consagrando el principio de democracia parlamentaria al señalar en su artículo 10.3 que «Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos». Tiene su origen en la fusión de las Asambleas de la CECA, la CEE y la CEEA en las que estaban representados los parlamentarios nacionales. El Parlamento Europeo se compone de 705 diputados elegidos en los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Los diputados del Parlamento Europeo se agrupan por afinidades políticas no por nacionalidades[131].

Con el Tratado de Lisboa el Parlamento Europeo ha visto reforzado su papel en el ámbito legislativo. Aunque la iniciativa legislativa le corresponde a la Comisión, cualquier acto jurídico requiere un acuerdo previo por parte del Parlamento Europeo y el Consejo. Así, el Parlamento Europeo se convierte, junto al Consejo, en órgano legislador comunitario, siendo la codecisión el procedimiento legislativo ordinario de la UE. Además, según el Tratado de Funcionamiento de la UE (art. 225), el Parlamento Europeo puede, por la mayoría de sus miembros, solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta legislativa que considere oportuna. Igualmente puede decidir sobre la aprobación de tratados internacionales (negociados por la Comisión) en aquellas materias afectadas por la codecisión, y sobre la adhesión de nuevos Estados miembros.

El Parlamento Europeo también ha visto fortalecidas sus competencias en el procedimiento presupuestario al aprobar el marco financiero plurianual y decidir junto al Consejo sobre las partidas del gasto. El Parlamento Europeo comparte con el Consejo la

[131] «Diputados al Parlamento Europeo», Parlamento Europeo, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/meps/es/home

responsabilidad de adoptar el presupuesto de la Unión (propuesto por la Comisión Europea). El Parlamento tiene la posibilidad de rechazarlo, como ha ocurrido ya en varias ocasiones. Consecuentemente, haciendo uso de sus poderes presupuestarios, el Parlamento ejerce una considerable influencia en la elaboración de las políticas de la Unión.

Por otro lado, el Parlamento Europeo desempeña una función de control sobre la Comisión (art. 17 del TUE). No solo elige a su presidente, sino que además los comisarios elegidos por este deben someterse colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo, teniendo la Comisión siempre responsabilidad colegiada ante él. También, el Parlamento Europeo puede desarrollar la función fiscalizadora sobre la Comisión al deber presentarle esta, cada año, el Informe General sobre la actividad de la UE. Por último, el Parlamento Europeo puede votar una moción de censura contra la Comisión debiendo dimitir en caso de aprobarse la moción de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 234 del TFUE. El TFUE también contempla en su artículo 226 la posibilidad de constituir comisiones de investigación para examinar alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del derecho de la Unión. De acuerdo con el artículo 227 del TFUE «cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente». Finalmente, el Parlamento Europeo nombra al Defensor del Pueblo que está facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruye estas reclamaciones e informa al respecto. El Defensor del Pueblo presenta cada año ante el Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

El trabajo parlamentario se organiza en sesiones plenarias y en comisiones. Existen unas 20 comisiones de las que, para el campo de investigación de esta tesis, son de interés las

de Asuntos Exteriores (AFET), de la que dependen dos subcomisiones: la de Derechos Humanos (DROI) y la de Seguridad y Defensa (SEDE); Desarrollo (DEVE); y Cultura y Educación (CULT). En capítulos posteriores se aborda con más detenimiento cómo funcionan y las decisiones adoptadas con relación a la acción cultural exterior de la Unión Europea.

5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE)

El Tribunal de Justicia de la UE[132] es la autoridad judicial de la UE y tiene su sede en Luxemburgo (art. 19 TUE). Está compuesto por tres órganos judiciales distintos: el Tribunal de Justicia, del que forman parte un juez de cada Estado miembro y once abogados generales, y es competente para resolver las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales nacionales, ciertos recursos de anulación y los recursos de casación. Por otro lado, está el Tribunal General, compuesto por dos jueces por cada Estado miembro, y resuelve los recursos de anulación que interponen los particulares o empresas de cualquier Estado miembro, y en determinados casos, los gobiernos nacionales.

El Tribunal de Justicia de la UE tiene por finalidad controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la UE; velar por que los Estados miembros respeten las obligaciones establecidas en los Tratados; e, interpretar el derecho de la Unión a solicitud de los jueces nacionales. Para ello, el Tribunal de Justicia de la UE resuelve los asuntos que le planteen relativos a la interpretación de la legislación mediante decisiones prejudicales. Si un tribunal nacional tiene dudas sobre la interpretación o validez de una norma europea, puede pedir la clarificación al TJUE. El objetivo es que los tribunales nacionales interpreten correctamente las normas europeas. Además, el Tribunal de Justicia garantiza la aplicación del derecho comunitario mediante el procedimiento de infracción. Así la Comisión u otro Estado miembro puede pedir al Tribunal que se apliquen las leyes europeas, si se comprueba que la administración de otro Estado miembro las ha incumplido, incluso imponiéndole una sanción. Por otro lado, el Tribunal de Justicia

[132] «Tribunal de Justicia de la Unión Europea», Tribunal de Justicia de la UE, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/es/

europeo puede anular una norma europea que vulnere los Tratados o los derechos fundamentales. La solicitud puede venir, en este caso, por parte de los gobiernos de los Estados miembros, del Consejo y, en determinadas ocasiones, del Parlamento Europeo e, incluso, de particulares de los Estados miembros cuando les afecte directamente. Otra de las funciones del TJUE es garantizar que la UE actúe. Para ello, mediante el recurso por omisión puede obligar al Consejo, la Comisión o al Parlamento Europeo para que tomen decisiones, siempre a instancias de los gobiernos nacionales, de las otras instituciones europeas y, en determinados casos, de los particulares o empresas de un Estado miembro. Finalmente, el TJUE tiene la facultad de imponer sanciones, mediante las acciones de daños y perjuicios causados a los particulares o empresas de los Estados nacionales, por la acción u omisión de las instituciones europeas o de su personal.

6. EL BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE)

El Banco Central Europeo, con sede en Fráncfort del Meno, Alemania, es la institución de la UE responsable de salvaguardar el euro y la estabilidad de precios de los 20 países que han adoptado la moneda única común[133]. De acuerdo con el artículo 127 del TFUE el BCE define y ejecuta la política monetaria de la zona euro, vigilando la evolución de los precios; fija los tipos de interés a los que presta a los bancos comerciales de la zona euro, controlando la oferta monetaria y la inflación; realiza operaciones de divisas y la gestión de carteras; promueve el buen funcionamiento de los sistemas de pago; garantiza la supervisión de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero; y autoriza la fabricación de billetes de euros por parte de los países miembros de la eurozona. Finalmente, el BCE mantiene relaciones de cooperación con instituciones, organismos y foros dentro y fuera de la UE en relación con las funciones asignadas del eurosistema, o Sistema de Europeo de Bancos Centrales o SEBC (compuesto por el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros de toda la UE, independientemente de que hayan adoptado el euro o no)[134]. El presidente del BCE es su máximo representante en las

[133] «El euro», Banco Central Europeo, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.ecb.europa.eu/euro/html/index.es.html

[134] Sobre la organización y funciones del BCE, véase: https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.es.html (Acceso el 7 de septiembre de 2023)

reuniones de alto nivel de la UE y en las reuniones internacionales (actualmente, el cargo de presidenta lo desempeña la francesa Christine Lagarde).

El BCE cuenta con tres órganos rectores: el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General. El Consejo de Gobierno, es el principal órgano decisorio, está compuesto por los presidentes de los bancos centrales de los países de la zona euro, y los miembros del Comité Ejecutivo. Este, que se ocupa de gestión diaria del BCE, lo forman un presidente, un vicepresidente y demás miembros designados de común acuerdo por los Estados miembros por recomendación del Consejo, previa consulta del Parlamento Europeo, entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios y bancarios. Su mandado es de ocho años sin posibilidad de renovación (art. 283 del TFUE). Por último, el Consejo General, que tiene una función consultiva y de coordinación, está formado por el presidente, y el vicepresidente y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de toda la UE.

7. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (TCE)

El Tribunal de Cuentas es la última institución de la UE recogida en el artículo 13.1 del TUE, y tiene su sede en Luxemburgo. Se creó para la fiscalización o control de cuentas de la Unión (art. 286 TFUE). Sus miembros, uno por cada Estado de la UE, son nombrados por el Consejo, previa consulta del Parlamento Europeo, por un periodo renovable de seis años. Audita los ingresos y gastos de la UE, y comprueba que los presupuestos de la UE se han ejecutado correctamente y que los fondos se perciben y utilizan de forma legal, conforme a los principios de buena gestión financiera, supervisando a cualquier persona u organización que haya recibido fondos de la UE. Además, informa a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de los posibles fraudes o sospechas de corrupción y de otras ilegalidades. Finalmente, elabora informes para el Parlamento Europeo y el Consejo, y redacta dictámenes para la mejora de la gestión financiera y la rendición de cuentas públicas[135].

[135] «Sobre nosotros», Tribunal de Cuentas de la UE, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eca.europa.eu/es

8. OTROS ÓRGANOS DE LA UE

Además de las instituciones propiamente dichas de la UE existen dos órganos con funciones consultivas que asisten al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión (art. 300 TFUE). Estos son el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Junto a ellos cabe destacar brevemente al Banco Europeo de Inversiones.

a) COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE)

El Comité Económico y Social Europeo (CESE)[136], con sede en Bruselas, representa a las organizaciones de trabajadores y empresarios y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular de los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural de la UE (art. 301 TFUE). Lo forman 329 miembros (consejeros) procedentes de las organizaciones más representativas de los 27 países miembros de la UE. Su mandato es de cinco años. La última renovación fue en 2020. Se organizan en tres grupos de trabajo: Grupo I, de los empresarios, que lo integran representantes de las asociaciones de empresarios de los sectores de la industria, el comercio, la agricultura y los servicios; Grupo II o de los trabajadores, del que forman parte representantes de los sindicatos nacionales, las confederaciones o federaciones sectoriales; y el Grupo III formado por un amplio abanico de representantes de la sociedad civil, que tiene por finalidad lograr una verdadera democracia participativa en los ámbitos económico, social y cultural en la UE[137]. Los miembros del CESE trabajan para la UE, recibiendo consultas del Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión. Actúan, por tanto, con independencia de los gobiernos de los Estados miembros. También emite dictámenes por iniciativa propia o bien a petición del Consejo a propuesta de la Comisión. En ningún caso tienen valor jurídico

[136] Resulta interesante el estudio publicado en 2022 sobre el futuro del propio CESE en el marco del proyecto europeo y el cuestionamiento de la legitimidad de la representatividad de las instituciones. Véase: Sascha Meinert, Katharina Schöneberg y Eckard Voss, «The European Economic and Social Committee in 2040: critical variables and four scenarios: final report», *European Economic and Social Committee* (2022), https://data.europa.eu/doi/10.2864/425407

[137] «Our work», European Economic and Social Committee, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eesc.europa.eu/en/our-work

vinculante. El CESE colabora estrechamente con las distintas comisiones del PE en los ámbitos de su competencia.

b) COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR)

El Comité de las Regiones (CDR) es la voz de las ciudades y las regiones de la Unión Europea. Y asiste al Parlamento, el Consejo y la Comisión (art.13. 4 TUE). La Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo deben consultar obligatoriamente al CDR cuando elaboren legislación sobre asuntos relacionados con la administración local y regional (art. 307 TFUE). De lo contrario, el CDR puede llevar el tema ante el Tribunal de Justicia de la UE. El CDR emitirá un dictamen consultivo que envía a la institución europea pertinente. También puede elaborar dictámenes a iniciativa propia. El CDR está compuesto por 329 miembros (art. 305 TFUE), elegidos por un periodo de cinco años a nivel regional y local de los 27 Estados miembros de la UE. Se organizan en seis comisiones. Siendo una de ellas la que se ocupa de educación y cultura (SEDEC o Comisión de Política Social, Educación, Empleo, Investigación y Cultura)[138]. Otra de las comisiones de interés es la CIVEX o Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores[139]. Se encarga de coordinar los trabajos del CDR relacionados con temas como la ampliación de la UE, la política de vecindad, la asociación oriental o la política mediterránea de la UE. Las prioridades para el periodo 2020-2025 son: (1) «Acercar Europa a los ciudadanos: la democracia y el futuro de la UE»; (2) «Gestionar las transformaciones fundamentales de la sociedad: crear comunidades regionales y locales resilientes»; (3) «La cohesión, nuestro valor fundamental: políticas europeas de base local»[140].

---

[138] Más información sobre la SEDEC en: «Nuestra labor», Comité Europeo de las Regiones, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://cor.europa.eu/es/our-work/commissions/Pages/sedec.aspx

[139] «CIVEX, Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores», Comité Europeo de las Regiones, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://cor.europa.eu/es/our-work/commissions/Pages/civex.aspx

[140] Las prioridades se adoptaron por la resolución RESOL-VII/004 en el pleno de 2020. Más detalles: https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Resolution%20%E2%80%93%20CoR%20priorities%202020%E2%80%932025/cor-2020-01392-00-00-res-tra-es.pdf y https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Bringing%20Europe%20closer%20to%20people%20-%20The%20political%20priorities%20of%20the%20European%20Committee%20of%20the%20Regions%202020-2025/4325%20Political%20Priorities%20Brochure%20ES.pdf

c) BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es el banco de la UE, y tiene su sede en Luxemburgo. Todos los países de la UE son accionistas del BEI (art. 308 TFUE) y las decisiones se toman por el Consejo de Gobernadores, el Consejo de Administración y el Comité de Dirección. Se financia en los mercados de capitales, y concede préstamos en condiciones favorables para proyectos que cumplan con los objetivos de la UE[141]. El 90% de la actividad se realiza dentro de la UE, como el caso de la cultura, pero el BEI también contribuye a la acción exterior y a las políticas de cooperación al desarrollo[142]. Las prioridades se sitúan en los ámbitos de la promoción de la innovación y el talento, las pymes, la protección del entorno natural y urbano, el apoyo a la conectividad de los ciudadanos y el mercado interior, mejorar la transición a una economía más respetuosa con el medioambiente, corregir las disparidades regionales e invertir en la empleabilidad de los jóvenes de 15 a 24 años. Trabaja estrechamente con las otras instituciones de la UE. El BEI es, además, el principal accionista del Fondo Europeo de Inversiones (FEI)[143], junto con la Comisión. Ofrece financiación a las pymes a través del capital riesgo, la microfinanciación y mediante garantías a las entidades de crédito para cubrir los créditos otorgados a las pymes. Más adelante se destaca el papel que juega el BEI en la financiación de la cultura en la UE y también en la acción exterior.

E. CONCLUSIONES

«Creo que necesitamos, a principios del siglo XXI, es decir, para la nueva generación que no se identifica tanto con esta narrativa de Europa, seguir contando la historia de Europa. Como un libro, no puede quedarse sólo en las primeras páginas, aunque las primeras páginas fueran extremadamente hermosas. Tenemos que continuar nuestra narrativa, continuar escribiendo el libro del presente y del futuro. Por eso necesitamos una nueva narrativa para Europa». Estas son las palabras del discurso que pronunció en 2013 José

[141] «The EIB in numbers», European Investment Bank, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/about/key-figures/index.htm
[142] «Our regions of activity», European Investment Bank, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/projects/regions/index.htm
[143] «Who we are», European Investment Bank, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.eif.org

Manuel Durão Barroso, presidente de la Comisión (2004-2014)[144], en las que proponía como solución a la «fatiga europea», dar un impulso a la construcción europea, pero sin renunciar a los valores europeos, a la cultura, en definitiva, al modo de vida europeo. En estos diez años transcurridos desde el discurso de Barroso, la UE ha superado las crisis internas del euro (2009-2014), la llegada masiva de refugiados (2015-2016), el Brexit (2016-2020), y la ola de ataques terroristas (2015-2017). Estas crisis internas han servido al mismo tiempo como acicate y freno en pos de una mayor profundización y ampliación. Sin embargo, desde 2019 la UE ha dado un nuevo impulso al proceso de integración a través de tres ejes interrelacionados que han operado como catalizadores de un nuevo cambio: la respuesta a la pandemia del COVID-19, el Pacto Verde Europeo y la «autonomía estratégica» vinculada a la invasión de Ucrania por parte de Rusia (Sanahuja 2022). Estos cambios han tenido un impacto en las políticas internas y externas de la Unión con efectos positivos. En 2023, la legitimidad de la UE ya no está en cuestión. Antes bien lo contrario. De hecho, la imagen de la UE para los ciudadanos europeos está en sus niveles más altos desde 2009, y puntúan mejor que a sus propios Estados nacionales por la respuesta de la UE frente al COVID-19 y la guerra de Ucrania, según el Eurobarómetro de 2022.

En este capítulo se ha analizado el **marco conceptual de la integración**, empezando por la naturaleza jurídica de la UE, que no tiene parangón en el plano internacional. Los elementos clave que nos ayudan a definir la integración desde este punto de vista son: La cesión de soberanía de los Estados miembros; una estructura institucional que le permite formar una voluntad diferenciada frente a los Estados miembros a nivel interno pero también en el exterior; el establecimiento de un ordenamiento jurídico independiente y por encima del de los Estados miembros, y la aplicabilidad directa de este derecho imponiendo obligaciones tanto a los Estados miembros como a los ciudadanos. Sin esta personalidad jurídica propia la UE no habría sido capaz de dar respuesta a los retos a los que se ha enfrentado Europa en las últimas décadas. Pero la integración también se puede entender a través de los valores europeos y finalidades de la Unión, consagrados en los artículos 2 y 3 del TUE. Es decir, de una Unión como una «comunidad de paz, libertad,

[144] El discurso «Una nueva narrativa para Europa» lo pronunció José Manuel Durão Barroso el 23 de abril de 2013 en Bozar, Bruselas, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_357

democracia, derechos humanos y Estado de derecho», como recordaron los 27 Estados miembros en 2017, con ocasión del 60 aniversario del Tratado de Roma[145]. Estos valores y propósitos de la acción comunitaria son válidos no solo a nivel interno, sino que definen en gran medida la acción de la UE en el exterior.

El proceso de integración, además de significar la creación de un ente con personalidad jurídica singular y una comunidad de valores, también se configura a partir de la identidad transnacional a través de unos símbolos propios y una ciudadanía europea. Los símbolos oficiales que distinguen a la UE representan los valores y la misión de la organización. Por su parte, la ciudadanía europea, que convive con la ciudadanía de cada Estado miembro, ofrece una serie de derechos que benefician a los ciudadanos europeos tanto dentro y como fuera de la UE. Desde su nacimiento, la UE ha podido extender estos beneficios a más ciudadanos con cada **ampliación**. De los 6 socios fundadores, se ha pasado a 27 en la actualidad, siendo la última, en 2013. Tras un parón de 10 años en los que la UE quiso trabajar más por la consolidación del proyecto europeo, el panorama internacional con nuevos equilibrios geoestratégicos, con la desaparición de los aliados tradicionales del Viejo Continente, ha favorecido la reapertura de las negociaciones de adhesión con los países de los Balcanes Occidentales, así como la admisión de nuevos candidatos. Desde el final de la Guerra fría, la mayoría de los Estados miembros de la UE no se han sentido sustancialmente amenazados en este sentido. Se encontraban colectivamente entre los Estados militares más poderosos del mundo y se refugiaron detrás de la protección de EE. UU. Pero una China asertiva, una Rusia resurgente, y unos EE.UU. más enfocados en el Indo-Pacífico que en Europa, y una serie de amenazas asimétricas de otras potencias y actores no estatales significa que la mayoría de los Estados miembros de la UE ahora se enfrentan a nuevas vulnerabilidades de seguridad y les falta la capacidad de defenderse por sí mismos[146]. Tanto la UE como los países candidatos ven en la integración una defensa de su soberanía frente a las amenazas externas. Sin embargo, el camino no será corto, pues los aspirantes a ser miembros de la UE tienen que cumplir con una serie de condiciones, como los llamados *criterios de*

[145] «60.º aniversario de los Tratados de Roma, 25 de marzo de 2017», Consejo de Europa, acceso el 7 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/03/25/

[146] Resulta interesante el análisis sobre la necesidad de promover una *soberanía estratégica* por parte de la UE que hace el ECFR (European Council on Foreign Relations). Véase: https://ecfr.eu/europeanpower/european_sovereignty/ (acceso el 7 de septiembre de 2023).

Copenhague, y el de ser una democracia estable y respetar el Estado de derecho, tener una economía de mercado que funcione y aceptar toda la legislación de la UE. Por este motivo, se han propuesto diversas ideas, como la de crear una Comunidad Política Europea o una Unión Europea geopolítica, como medio para estructurar el continente.

La integración comunitaria ha ido ligada, tradicionalmente, a la idea de una narrativa económica de la construcción europea. No obstante, se pueden encontrar otros términos que pueden significar lo mismo, pero que van más allá del Mercado Único o una unión monetaria. **Otros conceptos que se utilizan para hablar de integración** son: la estandarización de reglas comunes, la armonización de leyes, la convergencia de criterios, la comunidad de derecho, la cohesión o la comunitarización de las políticas europeas. Esta diferente terminología contrasta con la disparidad de teorías sobre la integración europea que se han analizado más arriba, como el federalismo, el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo, el nuevo institucionalismo, el gubernamentalismo liberal, el nuevo intergubernamentalismo, el constructivismo, el posfuncionalismo o las teorías de la desintegración. De todas las teorías, la integración diferenciada supone un planteamiento más abierto que facilitaría un avance mayor en el proceso de construcción del proyecto europeo y, quizá, podría representar una oportunidad para acoger en la UE a otros miembros de una manera escalonada.

Con todo, la integración tiene un **marco funcional** en el que operar. El margen de actuación de los actores principales del proceso de integración viene muy acotado por los principios de atribución de las competencias comunitarias, que para el caso de la cultura son de apoyo; el de la subsidiariedad en la intervención de la UE, cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados por los Estados miembros; y, el de proporcionalidad, que mide el impacto administrativo y financiero de la acción comunitaria. La UE tiene la voluntad no solo de legislar mejor, sino que también quiere demostrar el valor añadido de sus políticas y el coste de la no-acción comunitaria. Por ejemplo, el estudio del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo[147] concluye que

[147] «Increasing European added value in an age of global challenges Mapping the cost of non-Europe (2022-2032)». *EPRS | European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit,* PE 734.690, (2023), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734690/EPRS_STU(2023)734690_EN.pdf

una mayor integración de la UE podría generar más de 2.800 millones de euros al año de aquí a 2032 y ayudaría a alcanzar los objetivos de la UE en los ámbitos de los derechos sociales, derechos fundamentales y medioambiente. Los beneficios de una mayor integración de la UE, sin embargo, no reemplazan o socavan los derivados de acciones llevadas a cabo a nivel nacional, regional o local, pero más bien los complementan y los refuerzan.

Los progresos hacia una mayor integración han sido posibles gracias a los **agentes protagonistas del proceso**. Por eso se ha dedicado un apartado a hablar de la arquitectura institucional, siendo esta uno de los pilares fundamentales de la naturaleza jurídica de la UE. A través de sus instituciones, la UE puede lograr el impulso deseado para la integración en el sentido apuntado por el presidente Barroso. Cada una de las instituciones tiene una función específica y que se ha descrito más arriba. Sin embargo, como se estudia en los capítulos siguientes existe un cierto solapamiento de las funciones o, por el contrario, una gran dispersión de tareas y recursos buscando distintas instituciones un objetivo común. El protagonismo se le podría atribuir al Consejo o la Comisión, pero se ha hecho necesario mencionar a otros agentes porque la integración es un proceso multi-nivel.

La **Declaración de Roma de 2017** supuso un compromiso para los próximos diez años estableciendo un programa de acciones en el que destacan las menciones a una Europa más segura y protegida, más próspera y sostenible, una Europa social, y más fuerte en la escena mundial. Más adelante se pretende comprobar cómo se conjuga la divisa *unidos en la diversidad* que define a la UE. Seguidamente se aborda la cultura en la UE, y cómo las políticas llevadas a cabo por las instituciones europeas han ido progresivamente convergiendo. También se habla de la política exterior y, del papel que juega la acción cultural en el exterior, un camino abierto por la UE en su voluntad de ser un actor global, en el que la cultura tiene vocación de ser parte integrante de una nueva estrategia en el corazón de las relaciones internacionales de la UE[148]. Finalmente, se hace una propuesta

[148] «Press release: A new strategy to put culture at the heart of EU international relations», *European Commission*, 8 de junio de 2016, acceso el 7 de septiembre de 2023, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2074_en.htm

de acción cultural exterior de la UE, partiendo de lo explicado anteriormente, y centrándose, como ejemplo, en el caso de Ucrania.

III. CAPITULO II. La cultura en el proceso de integración comunitaria

A. INTRODUCCIÓN

El lema de la UE es «Unidad en la diversidad». El propio **Tratado de Lisboa (2007)** resalta la importancia de la cultura en la construcción europea, haciendo referencia a la herencia cultural, religiosa y humanística de Europa. Además, se establece como prioridad respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística, o la protección de su patrimonio cultural y artístico. Como afirman Stuart MacDonald y Erik Vlaeminck (2020), la cultura sirve a la UE parar narrar su propia esencia y existencia. Esta idea de analizar la integración europea a partir de la narración ya había sido estudiada por Ian Manners y Philomena Murray (2016) como manera de contar historias que tuviesen que ver con la realidad, es decir, de formar un discurso enmarcado en una narrativa útil.

El presente capítulo no discute, por lo tanto, si existe un grado mayor o menor de asimilación u homogeneización cultural dentro de la UE, sino que estudia el papel que juega la cultura en el proceso de integración europeo. Se aborda, en primer lugar, la compleja definición de la cultura. Se establece, a través de este análisis, un **marco conceptual** válido para el tema de estudio aquí tratado, que partiendo del significado de cultura adoptado por la UNESCO entronca con la alusión que se hace de la misma en el Tratado de Lisboa y en otros documentos fundamentales de la UE. Se pretende así tener en cuenta de manera comprehensiva los diferentes aspectos que reviste la cultura en el ámbito de la acción exterior, entre los que están, y no solo, su concepción como valor, como servicio público o su transcendencia social; y superando, por lo tanto, una visión que solo reconozca su importancia intrínseca. Es este un primer paso necesario, dado que, del desconocimiento de dichos aspectos, aún hoy, se mantienen ideas que afectan al devenir de las políticas y acciones de la Unión, como las de que invertir en cultura no tiene la misma legitimidad que hacerlo en educación o sanidad. Como señala John Holden (2006): «Hasta que los políticos entiendan lo que son los valores públicos de la cultura, y hasta que los profesionales de la cultura sepan articular esa demanda, la cultura siempre

será vulnerable a la indiferencia o al ataque». Para la UE, la cultura es algo más que una excusa para construir una narrativa, como se refleja en la propia definición de cultura que se encuentra en distintos documentos, otorgándole un valor instrumental e institucional.

Para conocer cuál es el papel que las instituciones europeas juegan en el ámbito cultural, se hace necesario a continuación estudiar el **marco normativo** que regula la cultura. La cultura sigue recayendo en el ámbito competencial de los Estados miembros, pero la UE tiene la capacidad, siguiendo el principio de subsidiariedad, de desarrollar aquellas políticas que tengan por fin apoyar, coordinar o complementar la acción que lleven a cabo los propios Estados miembros.

En este entorno, la UE ha podido poner en marcha la formulación de políticas a través de diversos instrumentos, impulsados principalmente por la Comisión y el Consejo. Especial relevancia tiene la *Agenda Europea para la Cultura* (2007), que sentó las bases de la política cultura a nivel europeo, estableciendo como principales objetivos: promover la diversidad cultural y el diálogo intercultural; la cultura como catalizador para la creatividad en el marco de la Estrategia Europa 2020 impulsada por el equipo de Juncker; y, por último, la promoción de la cultura como elemento vital en las relaciones internacionales de la UE. Sin embargo, ante los desafíos a los que se ha ido enfrentado la UE en los últimos años (crisis financiera, la crisis de la inmigración, el Brexit, los populismos, la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania, junto a los cambios tecnológicos, modelos de vida y consumo cultural), la cultura puede servir para construir sociedades más cohesionadas, ofrecer una visión de una UE más atractiva e, incluso, resolver su propia *crisis existencial*, como apuntaba el presidente de la Comisión José Manuel Durão Barroso[149]. Ante los continuos desafíos a los que se ha tenido que enfrentar la UE, la Comisión presentó una nueva Comunicación, que venía actualizar la de 2007, la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* (2018) dándole un nuevo ímpetu para «aprovechar plenamente el potencial de la cultura para ayudar a construir una Unión más integradora y justa, apoyando la innovación, la creatividad, y el crecimiento y el empleo

[149] José Manuel Durão Barroso, «From War to Peace: A European Tale», Nobel Prize, 2012, https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/eu/lecture/ (acceso el 8 de septiembre de 2023).

sostenibles»[150]. La Nueva Agenda, que continúa vigente en la actualidad, sirve de **marco de actuación,** junto a los planes de trabajo del Consejo (de Ministros de Cultura), en los que se plasman las prioridades y los métodos de trabajo de la política cultural europea.

No se deja de lado el carácter multidimensional de la cultura europea y su capacidad de abarcar diversos ámbitos según se desprende de las definiciones y tratamiento que se le dan en los Tratados. Esta concepción poliédrica de la cultura es fundamental para ilustrar y entender los diferentes procesos de integración europea. En el presente estudio, se aborda la **dimensión territorial** de la política cultural, especialmente la relacionada con la política regional, y la cultura y las ciudades. Muy vinculada a esta, y como parte de las prioridades de la Comisión 2019-2024, se analiza también la **dimensión verde** al tratar cómo el Pacto Verde Europeo tiene su impacto también en la cultura. Además, se habla la **dimensión económica**, por la especial importancia que tienen los SICC en la UE. Igualmente, se examina, aunque sucintamente, la dimensión digital de la cultura y los instrumentos financieros existentes. Todo ello, sin olvidar la **dimensión social**, un aspecto de la cultura cada vez más relevante en los programas europeos. Ni tampoco, la **dimensión cultural** de la cultura, destacando, en especial, los premios europeos que buscan promover la diversidad cultural y el diálogo; a la cultura europea, en definitiva, como catalizador de la creatividad y la innovación.

Finalmente, se atiende a los **agentes de la integración** en el ámbito de la cultura en la UE. Aparentemente, siendo la cultura una competencia de apoyo o coordinación por parte de las instituciones europeas, podría dar la impresión que el protagonismo de la acción comunitaria cae principalmente en manos de los Estados miembros. Pero ello no es así, ya que la cultura cada vez está más presente en otras políticas comunitarias, ganando relevancia en competencias que son compartidas por la UE y los Estados miembros, como el mercado único, la cohesión social, las redes transeuropeas, la investigación o el medioambiente. Por ello, no solo se subraya el papel del Consejo o de la Comisión, sino también de otras instituciones que colaboran a la hora de reforzar la cultura como vehículo para la integración europea.

[150] Nueva Agenda, COM (2018) 267 final

B. MARCO CONCEPTUAL

Antes de abordar el lugar que ocupa la cultura en el proceso de integración comunitaria es necesario determinar su significado. Como dice Lucien W. Pye (1997), no deja de ser un concepto difícil de precisar. Cabe recordar que Kroeber y Kluckhohn (1952) lograron recoger 150 definiciones sobre cultura. Para acotar el marco conceptual de la presente tesis, se parte de la definición amplia de cultura concebida por la UNESCO, pero teniendo en cuenta aspectos relevantes como el valor de la cultura en nuestra sociedad, así como el valor que le otorgan las instituciones europeas en sus documentos y acciones prácticas.

1. DEFINICIÓN DE CULTURA

La UNESCO, en su *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, enmarca el concepto de la siguiente manera: «La cultura debe ser considerada como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, la manera de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias»[151]. Esta misma definición fue asumida por la Convención de la UNESCO sobre la *Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, acotando los términos de diversidad cultural, contenido cultural, expresiones culturales, actividades, bienes o servicios culturales, industrias culturales, políticas y medidas culturales, protección o interculturalidad[152].

Por su parte, el informe *Marco de estadísticas culturales (MEC)* de la UNESCO[153] se basa para su trabajo en la definición de la Declaración Universal, pero lo matiza al tener

[151] UNESCO, *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, París, 2001, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://es.unesco.org/about-us/legal-affairs/declaracion-universal-unesco-diversidad-cultural
[152] UNESCO, *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, 2005, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/2811_16_passport_web_s.pdf
[153] UNESCO-UIS, *Marco de estadísticas culturales (MEC) de la UNESCO-UIS*, Instituto de Estadística de la UNESCO-UIS, 2009, http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-sp.pdf El informe de 2009 cuenta con un segundo documento, también elaborado por el Instituto de Estadística de la UNESCO, dedicado a *Cómo medir la participación cultural* accesible aquí:

en cuenta otros aspectos que amplían el significado que se podrían atribuir a la cultura. Así, por un lado, tiene presente lo que denomina *dominios culturales* con el propósito de medir también las actividades, bienes o servicios culturales generados por procesos industriales o no industriales. Por otro, hace mención al *ciclo cultural*, es decir, a las distintas etapas de la creación, producción o difusión de la cultura. De esta manera se incluirían en la definición de cultura los dominios netamente culturales, es decir, el patrimonio cultural y natural; las representaciones artísticas y celebraciones; las artes visuales y artesanías; los libros y la prensa[154]; los medios audiovisuales e interactivos; y, el diseño y los servicios creativos. Adicionalmente, se incluirían tres dominios vinculados al ciclo cultural respecto de la producción y transmisión de la cultura, y que se relacionan con todos los otros dominios, como son: la educación y capacitación; la archivística y preservación; y el equipamiento y los materiales de apoyo. Por último, en el MEC los deportes, la recreación y el turismo, si bien poseen elementos culturales, no siempre se consideran actividades culturales. Es decir, representan actividades que pueden tener un carácter cultural, aunque su principal componente no sea cultural. Por este motivo el MEC los ha incluido bajo el concepto *dominios relacionados*.

Esta visión amplia también se infiere de la interpretación que se puede hacer del impacto de la cultura en la consecución de los objetivos recogidos en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*[155]. Si bien la cultura *per se* no es un objetivo concreto, como argumenta Jyoti Hosagrahar (2017), esta sí juega un papel en el logro de objetivos como, entre otros, el 3 (salud y bienestar), 4 (educación de calidad), 5 (igualdad de género), 8 (promoción del crecimiento económico y el trabajo decente), 10 (reducción de las desigualdades), 11 (lograr ciudades sostenibles), 13 (acción por el clima), o el 17 (alianzas para lograr los objetivos). Con todo, en la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible – MONDIACULT 2022, los Estados pidieron la incorporación de la cultura

http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/measuring-cultural-participation-2009-unesco-framework-for-cultural-statistics-handbook-2-2012-sp.pdf (acceso el 8 de septiembre de 2023).

[154] El Consejo de Ministros de Cultura de la UE es «de Cultura y Audiovisual». El peso del Audiovisual en Europa Creativa es más grande que el resto de los sectores culturales (aumenta en el marco financiero 2021-2027 del 56% al 58%).

[155] United Nations, *Transforming Our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. General Assembly Resolution A/RES/70/1, New York: United Nations, 2015, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

en los próximos ODS más allá de 2030 y, sobre todo, adoptaron la declaración mediante la cual reconocen a la cultura como bien público mundial. En palabras del subdirector General de Cultura de la UNESCO, Ernesto Ottone (2022): «La cultura es un recurso inagotable y renovable, que se adapta a contextos cambiantes y que reflexiona sobre la condición humana, sobre todo, en lo tocante a su capacidad de imaginar, crear e innovar. La cultura es nuestro bien público más poderoso». Cabe destacar aquí, a efectos de contextualizar el término que se analiza, que en el informe *Re|pensar las políticas para la creatividad – Plantear la cultura como un bien público global*[156], que se publicó en 2022 como seguimiento de la aplicación de la Convención de 2005, la UNESCO pone también el énfasis en la cultura vinculada a los sectores culturales y creativos.

Además de ser un bien en sí mismo, otro aspecto a subrayar es la vocación finalista de la cultura, sobre la base de entenderla como un derecho individual o colectivo[157], como lo establece la *Declaración de Derechos Humanos de Naciones Unidas* en su artículo 27[158], la *Declaración de la Diversidad Cultural* de la UNESCO en su artículo 5[159]; o el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en su artículo 15[160]. Y, también, para reivindicar su valor con el objetivo de asegurar su financiación, ya sea por medios públicos como privados; así como dar cuenta de su contribución a la hora de elaborar políticas públicas que trasciendan el ámbito cultural propiamente dicho, como, por ejemplo, el empleo, la inclusión social, la lucha contra el cambio climático o la salud.

2. CULTURA COMO VALOR

Al igual que resulta complejo encontrar una definición única de cultura, tampoco es fácil determinar cuál es su valor. A efectos de esta tesis, se habla de valor público, el que ofrecen las instituciones públicas a través de su servicio a la ciudadanía, es decir, como

[156] UNESCO, *Re|pensar las políticas para la creatividad – Plantear la cultura como un bien público global*, 2022, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380479
[157] Para saber más sobre la cultura como derecho, según la UNESCO: http://www.unesco.org/culture/culture-sector-knowledge-management-tools/10_Info%20Sheet_Right%20to%20Culture.pdf
[158] El artículo 27 se puede consultar aquí: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights
[159] Para leer el artículo 5: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/universal-declaration-cultural-diversity
[160] Para saber el contenido del artículo 15, ver el documento en línea: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

servicio público (Moore 1995). El economista David Throsby (2001) buscó clasificar la noción de valor cultural en sus propios elementos constitutivos, a saber: en su caso valor estético, valor espiritual, valor social, valor histórico o en su valor simbólico. Por su parte John Holden (2006), al hablar de los valores de la cultura los divide en tres[161]: el valor intrínseco, el valor instrumental y el valor institucional. Los valores intrínsecos de la cultura serían el conjunto de valores que se relacionan con la experiencia subjetiva de la cultura, es decir, su lado intelectual, emocional o espiritual. Los valores instrumentales, por su parte, se relacionan con los efectos secundarios de la cultura. O, dicho de otro modo, donde la cultura se utiliza para lograr un propósito social o económico concreto. Finalmente, el valor institucional estaría vinculado con los procesos y técnicas que las organizaciones adoptan en su forma de trabajar para crear valor para el público. En definitiva, el valor institucional ve el papel de las organizaciones culturales no simplemente como mediadores entre los políticos y el público, sino como agentes activos en la creación de lo que el público valora. Según Holden[162], los políticos tendrían interés en el valor instrumental, mientras que el público lo tendría en el valor intrínseco, y los profesionales, motivados individualmente por el valor intrínseco, estarían interesados en el valor institucional de las organizaciones en las que trabajan. Sin embargo, para Robert Hewison (2006), ninguna de las tres partes de esta relación triangular entiende o aprecia los valores de la otra, lo que produce una falta de legitimidad en el sistema. Esta falta de legitimidad se podría solucionar, según el autor, por medio del liderazgo de los propios profesionales de la cultura.

---

[161] El Observatorio Vasco de la Cultura (OVC-KEB) dedicó un estudio a analizar el valor público de la cultura. En él, sobre la idea desarrollada por John Holden, se plantea un modelo multidimensional de evaluación del valor a partir de tres ejes y dimensiones: el valor intrínseco de las experiencias culturales; el valor instrumental derivado de los beneficios económicos, sociales y en el bienestar, medioambientales y en la transferencia que generan los proyectos culturales; y el valor social compartido (denominado institucional en el modelo de Holden), relacionado con los procesos, métodos y estructuras de trabajo que las organizaciones culturales generan para crear valor. Más detalles en: Gobierno Vasco, «Marco conceptual para la aplicación de la I+D+I en los sectores culturales y creativos. Informe final», 2021, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ksi_contrast_proiektua/es_def/adjuntos/CCIs-and-Innovation_Marco_Conceptual.pdf Se puede ampliar la información en: Gobierno Vasco, «Resultados generales. Contraste. ICC e innovación», 2021, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ksi_contrast_proiektua/es_def/adjuntos/CCIs-and-Innovation_Resultados_Generales.pdf

[162] Holden ya trató este tema en su anterior publicación. Véase: John Holden, *Capturing Cultural Value. How culture has become a tool of government policy* (London: DEMOS, 2004), acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.demos.co.uk/files/CapturingCulturalValue.pdf

En un intento de superar las clasificaciones que ofrecen Throsby y Holden, merece la pena mencionar aquí el informe *Understanding the value of arts & culture* (Crossick y Kaszynska 2016) impulsado por el Arts and Humanities Research Council del Reino Unido[163], pues ofrece un planteamiento holístico sobre el valor de la cultura, que tiene trascendencia en la argumentación de esta tesis doctoral. En este informe se presta especial atención a la capacidad de la cultura para ayudar a **construir sociedades mejores**, más participativas e inclusivas, formando individuos reflexivos, facilitando una mayor comprensión de sí mismos y de sus vidas, aumentando la empatía con respecto a los demás, y una apreciación de la diversidad de la experiencia humana y de las culturas. Además, según este estudio, la participación en la cultura puede despertar el compromiso de los ciudadanos promoviendo, no solo comportamientos cívicos como el voto y voluntariado, sino también ayudando a articular alternativas de manera imaginativa a los desafíos de la sociedad actual, como las desigualdades, la inclusión de las minorías, la lucha contra el cambio climático, la resolución de los conflictos armados y la reconstrucción de la paz. Por otro lado, en el documento se destaca el papel beneficioso que tiene la cultura para la regeneración de las ciudades, pero también como motor económico a través de la dinamización de los sectores culturales y creativos, la atracción del talento, la potenciación de la innovación, y la creación de ecosistemas. Igualmente, el informe demuestra cómo la presencia de la cultura en la educación contribuye de manera significativa a reforzar el desarrollo del aprendizaje, a través de las habilidades cognitivas y de comunicación, y a fomentar la confianza, la motivación, y la resolución de problemas. Finalmente, el trabajo destaca el papel relevante que juega la cultura en la salud y el bienestar de las personas. Muchos de los temas tratados en este informe tienen un reflejo, como se estudia más adelante, en las acciones que desarrollan las instituciones europeas en el ámbito de la cultura, tanto en su dimensión interna como externa.

[163] El Arts and Humanities Research Council del Reino Unido trabajó, junto a otras entidades, entre 2012 y 2015 en el proyecto *Cultural Value Project*. Como resultado de estos trabajos se publicó este informe y, más tarde, se creó el «Centre for Cultural Value» adscrito a la Universidad de Leeds. Véase: https://www.culturalvalue.org.uk (acceso el 8 de septiembre de 2023).

3. DEFINICIÓN DE CULTURA EN LA UE

No existe ninguna definición propia de la UE de lo que es cultura. Se puede deducir que la UE y sus Estados miembros, como signatarios de las declaraciones y convenciones de la UNESCO, asumen el marco conceptual mencionado anteriormente. Sin embargo, más allá de una conceptualización institucional o académica, cuando se pregunta a los ciudadanos europeos qué entienden por cultura, los términos varían. Según los datos extraídos del Barómetro Especial 278 sobre los *Valores culturales europeos*[164], los ciudadanos de la UE tienden a asociar la idea de cultura a nivel europeo, sobre todo, con una actividad creativa como las artes visuales, las artes escénicas, la pintura o la arquitectura (39%). Luego vendrían las tradiciones, el idioma, las costumbres y la comunidad (24%). Aunque, según el estudio, hay cerca del 1% de ciudadanos europeos que no asocian Europa a ninguna idea de cultura porque no creen en ella.

Es cierto que en Europa, tradicionalmente, se ha ligado la noción más a la producción o creación artística y al patrimonio cultural que al sentido restringido de cultura (Gordon 2010). Se podría decir que esta visión estaría dentro de la lógica de entender la cultura en un contexto más amplio alineada con la agenda política de las instituciones europeas (Littoz-Monnet 2012). Y, más específicamente, como parte de la integración económica comunitaria o del paradigma de la economía de la cultura, más aún en tiempos de crisis, al igual que otras políticas internas (Psychogiopoulou 2015).

A pesar de esta aproximación al aspecto económico del concepto de cultura, en los documentos de las instituciones europeas hay cierta confusión a la hora de definir lo que engloba exactamente. A veces, la cultura se identifica con los **sectores culturales y creativos**; y, otras, con las **industrias culturales y creativas**. Por ejemplo, en el Reglamento 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo[165], que regula Europa Creativa, el único programa dedicado exclusivamente a la cultura de la UE, ofrece una

[164] «European Culture Values. Special Eurobarometer 278», European Commission, 2007, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/477
[165] Artículo 2 (Definiciones), del Reglamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021.

definición muy pareja a los dominios netamente culturales antes vistos y los identifica con una versión extensa de los sectores culturales y creativos. Concretamente, en el artículo 2 del Reglamento, se especifica lo que son los sectores culturales y creativos, entre otras cosas: «la arquitectura, los archivos, las bibliotecas y los museos, la artesanía artística, los productos audiovisuales (incluidos el cine, la televisión, los videojuegos y los productos multimedia), el patrimonio cultural material e inmaterial, el diseño (incluido el diseño de moda), los festivales, la música, la literatura, las artes escénicas (incluidos el teatro y la danza), los libros y la edición, la radio y las artes visuales». Por contra, el documento de trabajo de la Comisión SWD(2021) 351 final sobre el informe de 2021 del *Mercado Único Europeo*[166], habla de las industrias culturales y creativas, y las define como un grupo variado de sectores, destacando como el más grande el audiovisual (televisión, videojuegos, VOD [*video on demand*], cine, realidad virtual/realidad aumentada); al que se añadirían otros como el de la música, los libros y la edición de prensa, la publicidad, el patrimonio cultural (museos, sitios históricos), las artes escénicas (teatro, danza) y las artes visuales. Dentro de este ecosistema de las industrias culturales y creativas se incluiría también la educación[167]. Por su parte, en la Decisión (UE) 2021/820 del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la *Agenda Estratégica de Innovación para 2021-2027 del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT)*, cuando habla de las nuevas Comunidades de Conocimiento y Creación (CCI), menciona de manera conjunta a los sectores e industrias culturales y creativos[168]. Por otro lado, el Fondo de Inversión Europeo (FIE), dependiente del Banco Europeo de Inversiones, habla de sectores culturales y creativos como en el Reglamento 2021/818. Sin embargo, incluye un apartado para la educación superior (educación terciaria) o la educación ligada a la cultura, pero también actividades vinculadas con las asociaciones profesionales con membresía[169]. En el Plan de trabajo del Consejo para el periodo 2023-

---

[166] Commission Staff Working Document SWD(2021) 351 final *Annual Single Market Report 2021* Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*. Accesible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0351&from=EN

[167] En el documento de la Comisión Europea COM(2010) 183 final *Green Paper. Unlocking the potential of cultural and creative industries* se hacía una distinción entre industrias culturales e industrias creativas. Para saber más, ver páginas 5 y 6 del documento: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0183&from=EN

[168] Véase sobre todo el Apéndice 1 en el que se recoge de manera más específica la información sobre la CCI de los sectores e industrias culturales y creativos, en PE/9/2021/REV/1. OJ L 189, 28.5.2021, p. 91–118,

[169] Ver la página 9 del informe *Martket Analysis of the Cultural and Creative Sectors in Europe. A Sector to Invest In*. European Investment Fund, Deloitte, KEA. 2021,

2026 se menciona repetidas veces al sector cultural y creativo, dedicándole la primera de sus cuatro prioridades: «Artistas y profesionales de la cultura: potenciando los sectores cultural y creativo». Por último, por citar otro ejemplo relevante, Eurostat, que desarrolla un papel destacado a la hora de la formulación de políticas nacionales gracias a sus estadísticas, hace una selección de indicadores sobre la cultura de manera extensa y que están relacionados con el empleo cultural, el comercio internacional de bienes culturales, las empresas culturales, la participación cultural y el uso de Internet con fines culturales, así como los gastos culturales de los hogares y del gobierno. Además, presenta datos sobre estudiantes terciarios relacionados con estudios culturales, el aprendizaje de idiomas extranjeros y la movilidad de estudiantes terciarios internacionales[170].

4. EL VALOR DE LA CULTURA EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Es cierto que la cultura tiene un peso en la economía y en el empleo de la UE, como se trata más adelante, pero también juega un papel simbólico e instrumental en la integración a través del valor que se le confiere. El entonces presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso se preguntaba hace una década, al presentar la iniciativa *Una nueva narrativa*: «Pero ¿por qué recurrir al mundo de la cultura para desarrollar una nueva narrativa sobre Europa?». Y, se respondía: «Sencillamente, porque la cultura es un valor central y un fuerte elemento unificador en la integración europea»[171].

Es pertinente interrogarse, a la hora de analizar la integración, si existe una **cultura europea común o si la cultura supone un signo de identidad europea**, siempre teniendo en cuenta que la cultura y la identidad europeas son conceptos que no son ni homogéneos, ni estables (Gobel, y otros 2018). En este sentido, a la luz de la definición de cultura de la UNESCO, la idea de una cultura común europea, relacionada con la

https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cultural_creative_sectors_guarantee_facility/ccs-market-analysis-europe.pdf

[170] «Culture Statistics», Eurostat, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Culture_statistics

[171] José Manuel Durão Barroso, «Una nueva narrativa para Europa», 23 de abril de 2013.

construcción de una **identidad europea**[172], sin excluir las identidades nacionales o regionales, podría considerarse como legitimadora de la integración europea (Ruchet 2011). Esta identidad cultural europea surgiría de la misma UE en el proceso de crear una *comunidad imaginada* legitimadora de su propia existencia (Sassatelli 2002). Esa legitimación tendría como destinatario el **ciudadano europeo** (Shore 2006). Así, la UE utilizaría la política cultural como instrumento para forjar un sentido de pertenencia, de una historia o herencia común, con la finalidad de convertir a los nacionales de los Estados miembros en un *demos* europeo. Siguiendo esta lógica, las instituciones europeas pondrían en marcha las políticas culturales de dos maneras. Por un lado, estableciendo una *agenda de construcción de identidad (identity-building agenda)* cuya retórica puede que haya cambiado a lo largo del tiempo, pero en esencia su enfoque principal ha sido siempre el mismo: crear, desde arriba, una idea de pertenencia para que los ciudadanos de los Estados miembros percibiesen a la UE como una entidad cultural y social cercana para ellos y sus preocupaciones, en lugar de una organización económica e intergubernamental distante. Por otro, estaría la *agenda participativa* en la que la participación de los ciudadanos en iniciativas culturales y la ciudadanía europea estarían concebidas como medios para crear esa pertenencia de los ciudadanos a la UE, es decir, una Europa desde abajo (Lähdesmäki, Mäkinen, y otros 2021).

[172] Precisamente, uno de los objetivos del Eurobarómetro de 2007 sobre los valores culturales de los europeos, que se ha mencionado antes, ayudó a ver de qué manera los europeos veían la cultura y cómo esta podría ayudar a desarrollar **un sentido de ciudadanía europea**. Una reacción inicial, según el estudio, venía marcada por la tentación inicial de pensar en las diferencias que existen en la cultura europea y la cultura nacional. Sin embargo, luego, esta percepción quedaba matizada cuando uno se siente como parte de una comunidad o que su cultura tiene una base común con las culturas de otros países europeos. Se señalaba en las conclusiones lo que une a los europeos son las raíces comunes, la larga historia y, consecuentemente, un rico patrimonio cultural. De hecho, se destacan como importantes el pasado y la tradición. Por otro lado, se subrayaba como un elemento unificador, la noción de cierta *sabiduría* y *refinamiento* producto de la historia, a pesar de los conflictos y las diferencias que han podido surgir a lo largo de los siglos, pero que de alguna manera han quedado superados con el paso del tiempo. Pero para los ciudadanos europeos, según las respuestas, la cultura no debe ser *elitista*, ya que sino estos se sentirían excluidos. Otro de los puntos que se menciona en el estudio es la **forma de organizar la convivencia** y el proyecto social que nos une fundamentados en principios como la democracia, la libertad y el respeto precisamente a las diferentes tradiciones. Finalmente, se remarcaba como parte de este tronco común y distintivo europeo, **la diversidad cultural**, la cual da lugar al sentido de la tolerancia y de ser de mentalidad abierta. Esta diversidad debía ser mantenida, preservada y fomentada frente a la globalización y frente al riesgo de una uniformidad supranacional. Por lo tanto, vemos que esta necesidad de promover la unidad, pero al mismo tiempo de fomentar, como parte de su riqueza, su variedad, no es solo una formulación retórica reflejada en el lema de la UE «Unidos en la diversidad» que se ha visto en el capítulo primero, sino que además viene anclada de manera expresa en el Tratado de Lisboa, concretamente en el artículo 167 del TFUE al hablar de que la UE contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, y **respetará su diversidad** nacional y regional, y pondrá de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común.

La cultura, además, ha jugado un papel funcional, en tanto que valor público (Holden y Baltà 2012). Así, frente a las crisis internas o externas que han podido afectar a la construcción europea, más allá de la cohesión, se ha utilizado la cultura con la vocación de **fomentar y de avanzar en la integración**, y en la resiliencia de las sociedades europeas (Carta 2020). Sobre todo, para hacer frente a esa categoría de ciudadanos escépticos o desvinculados, que adoptan una postura negativa hacia la idea de Europa y una cultura común (Verboord y Kristensen 2021). Por ello, la cultura como bien público que sirve favorablemente a la integración se ha convertido en un punto de referencia en la acción normativa por parte de las instancias europeas, apreciándose un progresivo grado de convergencia en las políticas culturales a nivel europeo (Rius-Ulldemolins, Pizzi y Arostegui 2019).

Cabe recordar cómo el rechazo, en la primavera de 2005, al Tratado para la Constitución Europea[173] por parte de los ciudadanos de Países Bajos y Francia motivó varias iniciativas, como el proceso de reflexión entre la Comisión, los ministros de Cultura y el sector cultural que tenía por finalidad encontrar y destacar el papel que podría desempeñar la cultura para reforzar la identidad y la ciudadanía europeas. Este proceso de reflexión desembocaría en la aprobación, antes incluso de la firma del Tratado de Lisboa, de un instrumento fundamental en la política cultural de la Unión en los años venideros, la Comunicación de la Comisión relativa a la *Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización* (COM(2007) 242 final)[174], del 10 de mayo de 2007. En la parte introductoria de la Comunicación se dice expresamente: «La originalidad y el éxito de la Unión Europea radica en su capacidad de respetar la historia, las lenguas y las culturas de los Estados miembros, que son variadas y están entrelazadas, forjando al mismo tiempo un entendimiento y unas normas comunes que han garantizado paz, estabilidad, prosperidad y solidaridad —y con ellas, un patrimonio cultural y una creatividad de una

[173] Recordemos que en respuesta a este revés el Consejo Europeo decidió concederse un «período de reflexión» de dos años. Sobre la base de la Declaración de Berlín de marzo de 2007, el Consejo Europeo de los días 21 a 23 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) bajo la Presidencia portuguesa. La CIG concluyó su trabajo en octubre de 2007. El Tratado se firmó el 13 de diciembre de 2007 durante el Consejo Europeo de Lisboa y siendo ratificado por todos los Estados miembros, y entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009.

[174] Comisión Europea, comunicación del 10 de mayo de 2007, sobre *la Agenda Europea para la Cultura en un mundo globalizado*, COM (2007) 242 Final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0242&from=ES A la Comunicación, le acompañaba un documento de trabajo de la Comisión que sirve de complemento al anterior y en el que se enumeran de forma detallada las acciones comunitarias en el ámbito de la cultura (Doc. 9496/07 ADD 1), también del 10 de mayo de 2007.

enorme riqueza, que han acrecentado las ampliaciones sucesivas. A través de esta unidad en la diversidad, el respeto por la diversidad cultural y lingüística, y el fomento de un patrimonio cultural común son fundamentales para el proyecto europeo. Eso es imprescindible más que nunca en un mundo en vías de globalización».

Como señala el título de la Comunicación, la dimensión exterior de la cultura también es fundamental para entender la UE e intenta servir de justificación para su existencia. En este sentido, añade que «la riqueza y la diversidad culturales de Europa están estrechamente ligadas a su papel e influencia en el mundo. La Unión Europea no sólo es un proceso económico o una potencia comercial: se considera ya ampliamente —y con razón— un brillante e inédito proyecto social y cultural. La UE es, y debe aspirar a serlo aún más, un modelo de *poder suave* fundado en normas y valores tales como dignidad humana, solidaridad, tolerancia, libertad de expresión, respeto de la diversidad y diálogo intercultural, valores que, a condición de que se respeten y se promuevan, pueden servir de inspiración para el mundo del mañana. La riqueza cultural de Europa, basada en su diversidad, es también, cada vez más, un activo importante en un mundo inmaterial y basado en el conocimiento. El sector cultural europeo ya es un desencadenante de gran dinamismo de actividades económicas y empleos en todo el territorio de la UE. Las actividades culturales también contribuyen a promover una sociedad incluyente, así como a prevenir y reducir la pobreza y la exclusión social».

La *Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización* sirvió de base para el otro documento esencial: la propuesta de la Comisión para una *Agenda Europea para la Cultura*, aprobada mediante Resolución del Consejo del 16 de noviembre de 2007 (2007/C 287/01)[175]. La Agenda no solo definió la política cultural de la UE durante los 10 años siguientes[176], sino que además destacó en su redacción el peso que la cultura tiene en la integración europea y en la acción exterior. Por un lado, se dice que el Consejo está

[175] Resolución del Consejo, de 16 de noviembre de 2007, relativa a una *Agenda Europea para la Cultura*, DO C 287 de 29.11.2007, p. 1-4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.287.01.0001.01.SPA

[176] Años más tarde, en 2010 la Comisión elaboró un informe (COM(2010)390 final) dirigido al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el grado de aplicación de la *Agenda Europea para la Cultura*, y que se puede consultar aquí: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010DC0390

«convencido de que la cultura y su especificidad, incluido el multilingüismo, son elementos clave del proceso de integración europea en unos valores y un patrimonio comunes, proceso que reconoce, respeta y promueve la diversidad cultural y el papel transversal de la cultura». Añade que «la cultura y la creatividad son importantes motores del desarrollo personal, la cohesión social, el crecimiento económico, la creación del empleo, la innovación y la competitividad». Y, finalmente, considera que «la cultura debería desempeñar un papel importante en las relaciones exteriores de la UE como medio para reforzar la cooperación internacional», subrayando, al mismo tiempo, la sólida relación entre cultura y desarrollo, y profundizando en el diálogo intercultural a escala internacional.

Poco después de la aprobación de la Agenda, Europa y el mundo entero sufrieron la gran crisis económica que comenzó en 2008 y que traería consecuencias para la UE en su conjunto en casi una década. El impacto que tuvo en las finanzas públicas, las crecientes desigualdades sociales y económicas, la oleada de atentados terroristas que asolaron la UE en 2015 (París, Bruselas, Niza, Berlín, Londres y Barcelona), sumado a la fuerte presión migratoria (a finales de 2015 cerca de un millón de personas refugiadas llegaron a la UE, sobre todo, huyendo de la guerra civil en Siria), junto con el permanente cuestionamiento de la autoridad de Bruselas, fueron el caldo de cultivo para el crecimiento del euroescepticismo. En estas circunstancias, el gobierno británico decidió convocar para el 23 de junio de 2016 un referéndum sobre su permanencia en la UE. El voto salió favorable a abandonar la UE, desencadenando **el Brexit** una nueva crisis a nivel europeo. Como respuesta, como en otras ocasiones, proliferaron declaraciones dando sentido al ser europeos, y resaltando el valor de la cultura. Así, el 16 de septiembre de 2016, en una reunión informal de los 27 se aprobó la *Declaración de Bratislava* que contenía una hoja de ruta para el trabajo de los próximos años[177] y en la que se señalaba: que «Aunque un país ha decidido marcharse, la UE sigue siendo indispensable para todos los demás. La UE no es perfecta, pero es el mejor instrumento de que disponemos para abordar los nuevos desafíos a que nos enfrentamos. Necesitamos a la UE para garantizar no solo la paz y la democracia, sino también la seguridad de nuestros ciudadanos.

[177] Para saber más sobre el contexto y declaraciones y comentarios del presidente Tusk, véase: «Reunión informal de los 27 jefes de Estado o de Gobierno, 16 de septiembre de 2016», Consejo Europeo, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/09/16/

Necesitamos a la UE para atender mejor a las necesidades y deseos que esos ciudadanos tienen de vivir, estudiar, trabajar, circular y prosperar con libertad en todo nuestro continente, así como de aprovechar el rico patrimonio cultural europeo». Poco después, coincidiendo con el 60 aniversario del Tratado de Roma, el 25 de marzo de 2017, los dirigentes de los veintisiete Estados miembros, del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo aprobaron la *Declaración de Roma*[178], en la que se dice expresamente: «Queremos una Unión en la que los ciudadanos tengan nuevas oportunidades de desarrollo cultural y social y de crecimiento económico. (…) Una Unión que conserve nuestro patrimonio cultural y promueva la diversidad cultural. (…) Una Europa más fuerte en la escena internacional».

Las instituciones europeas decidieron dar un nuevo impulso a «una Unión Europea más atractiva»[179] en la reunión informal de los 27 líderes en Gotemburgo, donde la Comisión presentó la Comunicación sobre *el Refuerzo de la identidad europea mediante la educación y la cultura* (COM(2017) 673 final)[180]. En este documento se subraya que «la educación y la cultura pueden y deben ser parte de la solución a muchos de estos desafíos y ofrecer formas de aprovechar las oportunidades que conllevan». Y añade: «La diversidad cultural de Europa es una fuerza que alimenta la creatividad y la innovación y, al mismo tiempo, existe un terreno común que constituye un rasgo distintivo del modo de vida europeo. La educación y la cultura desempeñan un papel fundamental para que las personas i) se conozcan mejor más allá de las fronteras y ii) vivan y sean conscientes de lo que significa ser *europeo*. Entender y preservar nuestro patrimonio cultural y nuestra diversidad son requisitos previos para mantener nuestra comunidad cultural, nuestros valores comunes y nuestra identidad».

[178] «Press release: The Rome Declaration», European Council, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/
[179] Expresión recogida en la Declaración de Bratislava, de 16 de septiembre de 2016, acceso el 8 de septiembre de 2023, http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf
[180] La Comunicación de la Comisión COM(2017) 673 final *Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura*. Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes en Gotemburgo, el 17 de noviembre de 2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:673:FIN

Esta respuesta en Gotemburgo fue secundada por el Consejo Europeo quien recogió en las Conclusiones de diciembre de 2017 (EUCO 19/1/17 REV 1)[181] una mención especial a la cultura. En ellas se dice que «la educación y la cultura son fundamentales para construir sociedades cohesionadas e integradoras y para mantener nuestra competitividad». Y el Consejo Europeo instaba al Consejo, a los Estados miembros y a la Comisión a «aprovechar la oportunidad que brinda el *Año Europeo del Patrimonio Cultural*[182] para aumentar la sensibilización respecto de la importancia económica y social de la cultura y del patrimonio cultural». Y solicitaba que «examinen posibles medidas en relación con el marco jurídico y financiero necesario para el desarrollo de los sectores de la cultura y la creación y para la movilidad de los profesionales del sector de la cultura».

Viendo la importancia que había tomado la cultura como medio de vivir la identidad europea en toda su diversidad, y como motor para la creación de empleo, la justicia social y una ciudadanía activa, la Comisión presentó, el 22 de mayo de 2018, la Comunicación para *Una Nueva Agenda Europea para la Cultura* (COM(2018) 267 final), adaptando la del 2007 al nuevo marco financiero 2021-2027 y a los cambios operados en la sociedad. En el propio texto de la Comunicación de la Comisión se dice que la Nueva Agenda «tiene por objeto aprovechar plenamente el potencial de la cultura para ayudar a construir una Unión más integradora y justa, apoyando la innovación, la creatividad y el crecimiento y empleo sostenibles»[183]. Además, la Nueva Agenda es «un instrumento que ofrece un marco para la siguiente etapa de cooperación a escala de la UE para abordar los retos sociales actuales mediante el poder transformador de la cultura», y «propone un nuevo enfoque con una visión integral que impulse las sinergias en todos los sectores culturales y con otros ámbitos políticos».

---

[181] Consejo Europeo, conclusiones del 14 de diciembre de 2017, EUCO 19/1/17 REV 1, http://www.consilium.europa.eu/media/32226/14-final-conclusions-rev1-es.pdf

[182] «EP Plenary adopts ambitious report on the legacy of the European Year of Cultural Heritage», Europa Nostra, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.europanostra.org/ep-plenary-adopts-ambitious-report-on-the-legacy-of-the-european-year-of-cultural-heritage/
European Parliament Resolution of 20 January 2021 on achieving an effective policy legacy for the European Year of Cultural Heritage (2019/2194(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0008_EN.pdf

[183] En el documento de trabajo de la Comisión SWD(2018) 167 final se detallan más ampliamente las propuestas de la Comisión, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0167

Por último, merece la pena citar cómo, en el Plan de trabajo para 2023-2026 aprobado por el Consejo (de Ministros de Cultura) en 2022, se recogen los principios rectores en los que se basará su labor durante este periodo, y cómo estos aluden a la vocación finalista de la cultura. Se dice, por ejemplo, que «la cultura, incluido el patrimonio cultural, contribuye a fortalecer identidad europea»; o bien que «la diversidad cultural y lingüística son activos fundamentales de la UE y deben respetarse, promoverse y mejorarse». Añade que «la libertad de expresión artística y la creatividad son fundamentales para la capacidad humana de abordar retos, a pensar críticamente, a innovar e inventar, y hay que fomentarlos y apoyarlos». Por otro lado, destaca que «la diversidad cultural y el diálogo intercultural son esenciales para la promoción y protección de derechos humanos; fomentan el entendimiento mutuo, ayudan a prevenir y resolver conflictos y promover la reconciliación, la paz y la estabilidad internacional, y cualquier mal uso de la cultura con el objetivo de difundir propaganda bélica y desinformación y de instigar el odio es incompatible con los valores y principios fundamentales de la UE». Otro ejemplo de ello es cuando alude a que «la cultura hace una contribución significativa al desarrollo sostenible, a la economía, a una sociedad inclusiva, potenciando la cohesión territorial». Y, finalmente, subraya que «la cultura tiene el potencial de promover la igualdad y el respeto mutuo, y de luchar contra todas las formas de violencia, discriminación, intolerancia y prejuicios».

C. MARCO NORMATIVO DE LA CULTURA EN LA UE

La política cultural no pasa a formar parte de los Tratados europeos sino a partir de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, en la etapa pre-Maastricht ya se habían dado algunos pasos (Psychogiopoulou 2007). Los primeros fueron en los años 70 y 80, cuando la Comunidad Europea empezó a publicar distintas comunicaciones que afectaban a temas tan dispares como el mercado libre o los públicos en el ámbito de la cultura. No existía una política cultural *per se*, pero sí se financiaban proyectos que tenía que ver con la cultura, esencialmente la conservación del patrimonio, a través de los fondos estructurales. El punto de inflexión supuso la inclusión en el Tratado de Maastricht de un capítulo específico dedicado a la cultura, el IX (art. 128

TUE)[184], y la Comunicación de la Comisión (COM(94) 356 final) *Acción de la Comunidad Europea en apoyo de la cultura*[185], en la que se incluía la adopción de tres programas específicos para financiar proyectos de intercambio cultural (Kaleidoskope), la promoción de la lectura (Ariane) o el patrimonio cultural (Raphael). Esta comunicación fue ampliada por otro documento, también muy relevante, el informe COM(96) 160 final *Consideraciones sobre los aspectos culturales de la acción de la Comunidad Europea*[186]. A la luz del párrafo 4 del artículo 128, en el que se decía que «La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación», se evaluaba la relación de la cultura con otras áreas. Específicamente se mencionaban: el Mercado Único y los aspectos regulatorios (libertad de movimiento y los profesionales del sector cultural, derechos de autor, fiscalidad, política de competencia o agricultura), la cultura en las políticas comunitarias internas (cohesión y desarrollo territorial equilibrado, empleo y cohesión social; tecnologías avanzadas de la información y de la comunicación; medioambiente; turismo; investigación; PYMES y economía social, hermanamiento de municipios), la política audiovisual; y, finalmente, la cultura y las relaciones exteriores de la Comunidad (en concreto, las acciones de cooperación y la política comercial).

A finales de los 90 y a primeros de la década de los 2000, la cultura ganó preminencia en el seno de la UE con el lanzamiento de distintas iniciativas, como el programa precursor de Europa Creativa, Cultura 2000[187], con la intención de poner en marcha un área cultural europea, y asumiendo el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones mayor protagonismo. El TUE ofrecía múltiples instrumentos que otorgaban a la cultura el carácter de facilitador de la integración europea. La evolución de las políticas para promover la cooperación cultural en las últimas décadas era fiel reflejo de una progresiva *gubernamentalización* de la cultura a nivel de la UE (Barnett 2001). Esta visión se consolidó en el Tratado de Lisboa, en el que, sin embargo, la competencia de cultura sigue

[184] Diario Oficial n° C 191 de 29/07/1992, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/sign El artículo 128 fue introducido por primera vez por el Tratado de la Unión Europea (1992), que luego se convirtió en artículo 151 del Tratado de Amsterdam (1997); y, más tarde, en el artículo 167 del Tratado de Lisboa (2007).
[185] Comisión de las Comunidades Europeas, comunicación del 27 de julio de 1994, COM(94) 356 final, http://aei.pitt.edu/5431/1/5431.pdf
[186] Comisión de las Comunidades Europeas, informe del 17 de abril de 1996, *Consideraciones sobre los aspectos culturales de la acción de la Comunidad Europea*, COM(96) 160 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0160&from=EN
[187] El programa Cultura 2000 se lanzó ese año y duró hasta 2006, con un total de 236,4 millones de euros. Véase: «Culture 2000 programme», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/resources/creative-europe-previous-programmes/culture-2000-programme

estando en manos de los Estados miembros. Puede hablarse, por lo tanto, de una ambivalencia, al evidenciar, por un lado, la falta de competencia legislativa que otorgan los Tratados a la UE en el ámbito de la cultura. Y, por otro, el lugar destacado que la cultura ocupa en los mismos tratados vigentes y en la acción comunitaria, como se analiza a continuación.

Esta importancia se recoge ya en el **preámbulo** mismo del TUE[188] donde se señala que la Unión se inspira «en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de derecho». Y que tiene como objetivos (art. 3.3 TUE) respetar «la riqueza de su diversidad cultural y lingüística» y velar «por la conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo».

Por su parte, el artículo 13 de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**[189] recoge que «las artes y la investigación científica son libres», y en su artículo 22 que «la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística». Además de estos dos artículos, la normativa comunitaria que afecta a la cultura, y que inspira los programas e iniciativas europeos, está plenamente en consonancia con otros artículos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, a saber, la libertad de expresión (art. 11), la libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro (art. 15), la no discriminación (art. 21), la igualdad entre hombres y mujeres (art. 23), el derecho de las personas mayores a participar en la vida social y cultural (art. 25), la integración de personas discapacitadas (art. 26), y las condiciones de trabajo justas y equitativas (art. 31).

En cuanto a las competencias de la UE en materia de cultura, estas vienen recogidas en el TFUE, específicamente en los artículos 6 y 167. En el primero de ellos, el **artículo 6**, dentro de la *Primera Parte: Principios – Título 1: Categorías y áreas de competencia de*

[188] DO C 115 de 9.5.2008
[189] DO C 202 de 7.6.2016, pp. 389-405

la Unión, se señala que «La Unión dispondrá de competencias para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: c) la cultura»[190].

El título XIII del TFUE, por su parte, está dedicado a la cultura, con un único artículo, el **167**[191] (antiguo 151)[192]. En él se recogen los principios y el marco vigente de la política cultural comunitaria. El primer apartado del artículo 167 contiene **tres mandatos**. El primero de ellos es algo que se ha mencionado en varias ocasiones a lo largo del trabajo: el respeto a la diversidad. Así, dice que la Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, **respetará su diversidad** nacional y regional, y pondrá de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común. Siguiendo el espíritu del artículo 3 que se ha visto previamente, combina pues la obligación de hacer guardar, por un lado, la diversidad comunitaria en materia cultural; y, por otro, y a la vez, se impone el objetivo de preservar y fomentar el patrimonio común a todos los europeos.

En el segundo apartado del artículo 167 recoge la doble función de la acción comunitaria, e igualmente, los ámbitos de su actuación, dentro del respeto al **principio de subsidiariedad**, acorde con el mencionado artículo 6 del TFUE. Expresamente señala que «la Unión favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y complementará la acción de éstos en: la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea; los intercambios culturales no comerciales; y la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual».

---

[190] Los otros ámbitos recogidos en el art. 6 del TFUE son: a) la protección y mejora de la salud humana; b) la industria; d) el turismo; e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; f) la protección civil; g) la cooperación administrativa.

[191] DO C 202 de 7.6.2016, p. 121/122, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_167/oj

[192] Artículo 151 TCE [Título XII] prácticamente idéntico al 167 TFUE, cambiando "Comunidad" por "Unión", y en la forma en la que el Consejo toma decisiones en el ámbito de la cultura, siendo antes más restrictivas al tener que requerir la unanimidad, como venía en el apartado 5:
Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo, el Consejo adoptará:
- por unanimidad, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité de las Regiones, medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. El Consejo se pronuncia por unanimidad durante todo el procedimiento previsto en el artículo 251,
- por unanimidad, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.

En el marco de la UE, el principio de subsidiariedad (art. 5 TUE), como se vio en el capítulo anterior, sirve de criterio regulador del ejercicio de **competencias no exclusivas de la Unión**. Excluye la intervención de la Unión en aquellos casos en los que los Estados miembros estén en condiciones de regular una materia de forma eficaz a escala nacional, regional o local. Pero cabe señalar que, al mismo tiempo, legitima la intervención de la UE cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de la acción pretendida y cuando la acción a escala de la Unión pueda aportar un valor añadido. Al igual que el principio de subsidiariedad, el **principio de proporcionalidad** define el marco de competencias de la UE (art. 4 TUE), dentro de unos límites específicos. En virtud de este principio, las medidas adoptadas por la UE deben ser adecuadas y necesarias para lograr el objetivo deseado; y, no deben imponer al ciudadano una carga excesiva en relación con el objetivo que se desea alcanzar.

El tercer apartado del artículo 167, por su lado, se refiere al fomento de la **cooperación internacional** de la UE y los Estados miembros con organizaciones internacionales en el ámbito de la cultura, y que se trata en el capítulo siguiente. Por su parte, el punto cuarto del artículo 167 del TFUE tiene una trascendencia destacada, pues se subraya el **carácter transversal de la cultura** en relación con otras acciones comunitarias. Además, se vuelve a poner de manifiesto, como común denominador, la necesidad «de respetar y fomentar la diversidad» de la UE. Cabe señalar aquí cómo los Tratados contemplan esa dimensión múltiple de la cultura, ya que afecta a otros ámbitos comunitarios con distinta graduación competencial, como, y sin exclusión: el empleo (arts. 145-150), la política social (arts. 151-161), la educación (art. 165), la formación profesional (art. 166), las redes transeuropeas (arts. 170-172), la industria (art. 173), la cohesión económica, social y territorial (arts. 174-178), la investigación y desarrollo tecnológico (arts. 179-190), el medioambiente (arts. 191-193), el turismo (art. 195), y la acción exterior común, que se tratará en los capítulos siguientes, y que abarca la acción de la Unión en la escena internacional (art. 205), la política comercial común (arts. 206 y 207), la cooperación para el desarrollo (arts. 208-211), los acuerdos internacionales (arts. 216-219) y las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión (arts. 220 y 221).

Este carácter transversal de la política cultural se debe poner en relación también con la coherencia y complementariedad de la acción de la UE con respecto a otros programas o políticas concretas. Como ejemplo, el Reglamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021, por el que se establece el programa Europa Creativa (2021 a 2027)[193], que recoge estos objetivos. Así, el artículo 18 dice: «La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, garantizará la **coherencia y la complementariedad** global del Programa con los programas y políticas pertinentes de la Unión, en particular las relativas al equilibrio de género, la educación, en particular la educación digital y la alfabetización mediática, la juventud y la solidaridad, el empleo y la inclusión social, especialmente para grupos marginados socialmente y minorías, la investigación, la tecnología y la innovación, en particular la innovación social, la industria y la empresa, la agricultura y el desarrollo rural, el medioambiente y la acción por el clima, la cohesión, la política regional y urbana, el turismo sostenible las ayudas estatales, la movilidad y la cooperación internacional y el desarrollo». Por otro lado, en el artículo siguiente (19), se menciona la **financiación acumulativa**, es decir, a la posibilidad de que las acciones que hayan recibido una contribución en el marco del Programa puedan recibir también contribuciones de otro programa de la Unión, a condición de que las contribuciones no cubran los mismos costes[194].

Finalmente, el quinto punto del artículo 167 hace referencia al **procedimiento de toma de decisiones** a nivel comunitario para la consecución de los objetivos señalados en los apartados anteriores. Así, para los temas relaciones con la cultura, «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta

---

[193] Reglamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021, por el que se establece el Programa Europa Creativa (2021 a 2027) (DO L 189 de 28.5.2021, p. 34), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0818&from=ES

[194] El artículo 17 del Reglamento 1295/2013, que regulaba el anterior programa Europa Creativa (2014-2020) era mucho más preciso en este apartado:
1. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, garantizará la coherencia y la complementariedad general del Programa con:
a) las políticas pertinentes de la Unión, como las que se llevan a cabo en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, el mercado interior, la agenda digital, la juventud, la ciudadanía, las relaciones exteriores, el comercio, la investigación y la innovación, la empresa, el turismo, la justicia, la ampliación y el desarrollo;
b) otras fuentes de financiación pertinentes de la Unión en el ámbito de las políticas de cultura y medios de comunicación, en particular el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los programas de investigación e innovación, así como los instrumentos financieros relativos a la justicia y la ciudadanía, los programas de cooperación exterior y los instrumentos de preadhesión.

al Comité de las Regiones, adoptarán medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros». Es importante señalar que el procedimiento ordinario es el de la *codecisión* (art. 289 y 294), que requiere la mayoría cualificada, y no la unanimidad, lo que facilita la toma de decisiones. Un buen ejemplo de ello son las decisiones del Consejo y del Parlamento Europeo, como el Reglamento que regula el programa Europa Creativa. Además, «el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, recomendaciones». Más abajo se trata el tema de los distintos actores en la política cultural a nivel comunitario, y se analiza el protagonismo de cada uno de ellos.

D. MARCO DE ACTUACIÓN

Se ha apuntado previamente que, desde el punto de vista normativo, la cultura a nivel comunitario es una competencia de apoyo en la que los Estados miembros tienen la capacidad de legislar y la UE solo puede apoyar, coordinar o complementar la actuación de aquellos (art. 6 TFUE). A pesar de ello, a través de la acción de las instituciones europeas, principalmente del Consejo y de la Comisión, se han dado pasos a favor de una mayor integración de las políticas culturales a nivel europeo. Ello ha sucedido gracias a dos instrumentos que establecen los parámetros de la actuación en el ámbito cultural y que vienen amparados por la Agenda Estratégica para 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo. Por un lado, está el Plan de trabajo en materia de cultura de carácter cuatrienal del Consejo; y, por otro, la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018 propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo.

1. LA COMISIÓN: LA NUEVA AGENDA EUROPEA PARA LA CULTURA (2018)

Desde 2007, la Comisión Europea ha venido estructurando sus prioridades en el ámbito de la cultura a través de las Comunicaciones que se han mencionado antes y que nacen en contextos muy concretos. En todas ellas se incluyen una serie de objetivos estratégicos de carácter general y otros específicos, que marcarán la acción comunitaria, además de

establecer los métodos de trabajo con los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil y los socios internacionales.

Un punto de inflexión en los procesos de integración de la política comunitaria en materia de cultura fue la Comunicación de la Comisión de 2007 relativa a ***una Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización***. Este documento vino a marcar la pauta sobre la contribución de la UE a la cultura con una serie de objetivos concretos desde el punto de vista de las políticas internas, por un lado; y, por otro, en las relaciones exteriores de la UE. Además, se proponía una nueva metodología de trabajo para articular mejor la política cultural a nivel comunitario. La Comunicación venía complementada por el *Inventario sobre acciones comunitarias en el ámbito de la Cultura* (SEC(2007) 570)[195]. Este documento tiene un gran valor porque, aun siendo un documento de trabajo interno, en él se hacía un repaso amplio y exhaustivo de las acciones comunitarias en el ámbito de la cultura que van más allá de la política cultural. Abordaba no solo temas como la educación, juventud o ciudadanía, sino que hacía un estudio de la relación de la cultura con el empleo, los asuntos sociales o las oportunidades de trabajo, el mercado interior, la política regional, la de competencia o la del mar. De alguna manera marcó la pauta de la metodología de trabajo y prioridades de la UE en los años siguientes.

La ***Agenda Europea para la Cultura*** (2007) venía a asumir el mandato de la comunicación anterior, recogiendo de manera más exhaustiva tres objetivos de trabajo de la Comisión, alienados con la Estrategia de Lisboa[196]. La Comunicación de 2007 también fue reflejo de los compromisos de la UE en materia de tratados internacionales que se aprobaron en aquellos años. Así, se hace una mención especial a la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales

[195] Documento de trabajo de la Comisión – Inventario sobre acciones comunitarias en el ámbito de la Cultura [SEC (2007) 570], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007SC0570

[196] El Consejo Europeo de Bruselas de los días 22 y 23 de marzo de 2005 decidió dar un nuevo impulso a la Estrategia de Lisboa, centrándola en el crecimiento económico y la creación de más y mejor empleo (Objetivos de Lisboa). El Consejo Europeo de los días 8 y 9 de marzo de 2007 abogó en sus conclusiones por que se pusiera especial empeño en estimular el potencial de la pequeña y mediana empresa (PYME), en particular en los sectores de la cultura y la creación, en vista de la función que desempeñan como vectores de crecimiento, creación de empleo e innovación. Por su parte el Consejo adoptó el 24 de mayo de 2007, las Conclusiones sobre la contribución de los sectores de la cultura y la creación a la consecución de los objetivos de Lisboa (2007/C 311/07), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:311:0007:0009:ES:PDF

de 2005 y de la que UE es signataria desde 2007. Tanto es así que la promoción de la diversidad cultural y del diálogo intercultural se convirtió en uno de los objetivos de la acción de la UE en materia cultural. En concreto, se establecía en la Agenda la necesidad de fomentar la movilidad de artistas y otros profesionales del ámbito de la cultura, de promover el patrimonio cultural, concretamente facilitando la movilidad de las colecciones e incentivando el proceso de digitalización, con fin de mejorar el acceso del público a las diversas formas de las expresiones culturales y lingüísticas; y, de estimular el diálogo intercultural[197] como proceso sostenible que contribuye a la identidad europea, a la ciudadanía y a la cohesión social. El segundo de los objetivos estuvo dedicado a la promoción de la cultura como catalizador de la creatividad[198] en el marco de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento, el Empleo, la Innovación y la Competitividad. Aquí se hacía mención a promover una mejor utilización de las sinergias entre cultura y educación, especialmente fomentando la educación artística y la participación activa en las actividades culturales con objeto de desarrollar la creatividad y la innovación; a promover la disponibilidad de capacidades en materia de gestión, espíritu empresarial y formación empresarial; o a estimular un entorno favorable para el desarrollo de las industrias culturales y de la creación, incluido el sector audiovisual, maximizando así su potencial, en especial el de las pymes, estimulando las asociaciones creativas entre el sector cultural y otros sectores, incluso en el contexto del desarrollo local y regional. Por último, el tercer objetivo estaba enfocado en la promoción de la cultura como elemento vital en las relaciones internacionales de la Unión.

En la línea de lo que había recomendado la propia Comisión en su Comunicación sobre una *Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización*, la *Agenda Europea para la Cultura* recogió una serie de aspectos horizontales que tuvieron un reflejo en el trabajo de las instituciones comunitarias durante la vigencia de la misma. Se volvía a hacer hincapié en la elaboración de estadísticas sobre cultura, para poder comparar datos y apoyar la formulación de normas y medidas[199]. Además, se alentaba a

[197] Recordemos aquí que 2008 fue declarado el Año Europeo del Diálogo Intercultural por la Decisión nº 1983/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006. Más información: https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-year-of-intercultural-dialogue-2008.html

[198] 2009 fue declarado Año Europeo de la Creatividad e Innovación por la Decisión nº 1350/2008/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D1350&from=EN

[199] European Commission, «Culture Statistics», *Eurostat*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10177894/KS-01-19-712-EN-N.pdf/

la creación de un grupo interservicios, y la consolidación de la conexión entre aspectos culturales y otras políticas comunitarias, que equivaldría a la redacción del actual 167.4 TFUE, donde se subraya el carácter transversal de la cultura en relación con otras acciones comunitarias, como se ha explicado en el marco normativo.

Los objetivos de la Agenda se debían ejecutar mediante los planes de trabajo aprobados por el Consejo[200], encuadrados en dos líneas de actuación. Por un lado, el diálogo con el sector cultural[201]; y, por otro, el método abierto de coordinación entre los Estados miembros (MAC u OMC en sus siglas en inglés). El MAC, que ya se aplicaba en otros ámbitos desde 2000, la Comisión lo propuso para la cultura y se sigue utilizando hoy. Es visto como un instrumento valioso de gobernanza que ayuda a comprometer a los Estados miembros con la consecución de objetivos comunes sin exigir la homogeneización de políticas internas de cada uno de ellos (Zeitlin 2008). Consiste en un marco flexible, voluntario y no vinculante, siempre de conformidad con el principio de subsidiariedad, enmarcado dentro del pleno respeto de las competencias de los Estados miembros, incluidas las autoridades locales y regionales, y el principio de proporcionalidad. Su finalidad es estructurar la cooperación entre los Estados miembros en torno a los objetivos estratégicos de la Agenda y estimular el intercambio de buenas prácticas. Cada Estado miembro interesado nombra un experto como miembro de un grupo. Los grupos pueden decidir invitar a expertos independientes, representantes de la sociedad civil y representantes de terceros países europeos, para que contribuyan al trabajo del grupo[202]. El resultado de los trabajos de estos expertos suele reflejarse en informes de calado que orientan las políticas culturales de la UE[203]. Sin embargo, no hay estudios suficientes que

[200] La Comunicación de la Agenda Europea para la Cultura se basó en los planes de trabajo del Consejo para los periodos anteriores de 2002-2004 y 2005-2007, y que tendrían continuidad en los del 2008-2010, 2011-2014, 2015-2018, 2019-2022, 2023-2026.

[201] En su afán por establecer un diálogo con la sociedad civil, se tuvieron en cuenta para la redacción de la Resolución del Consejo los resultados del primero Foro Europea de la Cultura, celebrado en Lisboa los días 26-27 de septiembre de 2007, al que le seguirían los de 2015, pero que se tuvo que posponer a 2016 en Bruselas por razones de seguridad, y 2017 en Turín. El Foro estaba planteado como un evento bienal organizado por la Comisión Europea, cuyo objetivo era elevar el perfil de la cooperación cultural europea, unir a los actores clave del sector, hacer un balance de la agenda europea para la implementación de la cultura y suscitar un debate sobre la política y las iniciativas culturales de la UE.

[202] En el informe de la Comisión sobre el Plan de trabajo en materia de cultura 2019-2022. COM(2022) 317 [29.06.2022] se habla de incorporar a los Estados no miembros al MAC en los futuros planes de trabajo y en la ejecución de las acciones. Accesible aquí: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:317:FIN

[203] Los grupos de trabajo alienan sus prioridades a las de los planes de trabajo del Consejo. Con cada plan de trabajo se proponen una serie temáticas de las que surgen los informes: En el periodo 2015-2018 los informes publicados fueron: From social inclusion to social cohesion. The role of culture policy (2019); Fostering cooperation in the European Union on skills, training and knowledge transfer in cultural heritage professions (2019); Participatory

demuestren que el MAC en el ámbito de la cultura haya influido en el trabajo de las instituciones europeas tanto en términos sustantivos como procedimentales (Psychogiopoulou 2017). A pesar de ello, el MAC figura como el método de trabajo preferido para alcanzar los objetivos de los planes de trabajo, según la encuesta de la Comisión a los Estados miembros[204].

La Agenda del 2007 fue sustituida por la ***Nueva Agenda para la Cultura*** de 2018 y sigue aún hoy (2023) en vigor. Se aprobó con la vocación de adaptarse a los cambios operados en la última década y responder al objetivo de aprovechar el potencial de la cultura para ayudar a construir una UE más integradora y justa, apoyando la innovación, la creatividad, el crecimiento y el empleo sostenibles. Se dice literalmente que «este instrumento ofrece un marco para la siguiente etapa de cooperación a escala de la UE para abordar los retos sociales actuales mediante el poder transformador de la cultura». Las metas de la Nueva Agenda se enmarcan en tres dimensiones de la cultura (social, económica y externa), estructurando así mejor el discurso y la consecución de los objetivos perseguidos.

- El primer objetivo, que coincide con la *dimensión social* de la cultura, busca utilizar el potencial de la cultura y la diversidad cultural para el bienestar y la cohesión social. Para ello, se habla de fomentar las capacidades culturales y proporcionar oportunidades para una participación activa en la cultura. Dentro de este objetivo se engloba la idea de impulsar la movilidad de profesionales en los sectores culturales y creativos y eliminar los obstáculos para su movilidad[205]. De nuevo, se pone el ojo en el patrimonio cultural que comparten todos los europeos, pidiendo su protección y promoción con el fin de sensibilizar a las personas en

Governance of Cultural Heritage (2018); The role of public policies in developing entrepreneurial and innovation potential of the cultural and creative sectors (2018); Promoting access to culture via digital means (2017); How culture and the arts can promote intercultural dialogue in the context of the migratory and refugee crisis (2017); Cultural awareness and expression handbook (2016); Towards more efficient financial ecosystems (2016). Para el periodo 2019-2022, se publicaron informes como: Towards gender equality in the cultural and creative sectors (2021). Más información: https://culture.ec.europa.eu/policies/cultural-policy-cooperation-at-the-eu-level

[204] Ver punto 3 del anejo del informe de la Comisión sobre el Plan de Trabajo en materia de cultura 2019-2022 (COM(2022) 317 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0317&from=EN#footnote68

[205] En 2019 se lanzó el proyecto piloto en el marco de Europa Creativa i-Portunus, con tres convocatorias para apoyar la movilidad de artistas y profesionales de la cultura, y cuyas conclusiones servirán para una nueva acción dentro del programa Europa Creativa del periodo 2021-2027. Luego se transformó en Culture Moves Europe. Más información: https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/creative-europe-culture-strand/culture-moves-europe (acceso el 8 de septiembre de 2023).

torno a la historia europea y sus valores comunes, y reforzar el sentido de la identidad común europea

- La *dimensión económica* de la cultura centra el objetivo número dos, dando apoyo a la creatividad basada en la cultura en los ámbitos de la educación y la innovación y para el empleo y el crecimiento. Se reitera la necesidad de invertir en el fomento de las competencias necesarias para los sectores culturales y creativos, incluidas las competencias digitales, empresariales, tradicionales y especializadas. También se ve necesario impulsar ecosistemas favorables para las industrias culturales y creativas, fomentando el acceso a la financiación, la capacidad de innovación, la remuneración justa de autores y creadores y la cooperación intersectorial. Y, por último, la Nueva Agenda subraya la importancia de fomentar el pensamiento artístico, cultural y creativo en la educación formal y no formal, en la formación a todos los niveles y en el aprendizaje permanente.
- El último de los objetivos de la Nueva Agenda es la *dimensión externa* de la cultura en la UE, que se trata en el capítulo siguiente de esta tesis.

Además, la Nueva Agenda proponía dos ámbitos transversales a nivel europeo que servirían de palanca para lograr los objetivos arriba señalados. Estos son:

- Por un lado, se singularizan las acciones encaminadas a proteger y revalorizar el patrimonio cultural, como consecuencia del Año Europeo del Patrimonio Cultural de 2018. Se habla de la publicación de un Plan de Acción para el Patrimonio Cultural por parte de la Comisión, documento que podría servir de base a planes similares a escala de los Estados miembros.
- Por otro lado, *Digital4Culture*, una nueva estrategia de la UE que busca resaltar el impacto de la revolución digital en la cultura, la cual permite nuevas formas innovadoras de creación artística, un acceso más amplio y democrático a la cultura y al patrimonio; y unos nuevos modos de acceder, consumir y monetizar los contenidos culturales.

La Nueva Agenda también recogió los métodos de trabajo de las anteriores Comunicaciones, en concreto, el método abierto de coordinación (MAC) y el diálogo estructurado con la sociedad civil para aquellos temas que no se abordasen a través del MAC, en especial con la plataforma *Voices of Culture*, y que se trata más adelante. En

cuanto a la financiación[206], la Nueva Agenda hace alusión al apoyo de Europa Creativa, pero también de otros programas de la UE que financian proyectos culturales, refiriéndose, a partir de 2021, a los programas sucesores de estos dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027.

La Nueva Agenda establece una serie de compromisos para los años siguientes por parte de la Comisión, aunque añade que se ejecutarán a través de los planes de trabajo del Consejo. Ello debía contribuir a actualizarla hasta la publicación de un nuevo documento. Cabe recordar que la anterior Agenda tardó en renovarse diez años. Sin embargo, podría resultar anacrónico seguir llamándola «nueva» transcurridos unos años, también teniendo en cuenta que muchos de sus propósitos han quedado desfasados.

2. EL CONSEJO: EL PLAN DE TRABAJO (2023-2026)

El Consejo (de Ministros de Cultura) desempeña un protagonismo especial a la hora de encuadrar las prioridades de acción cultural tanto a nivel interno como externo de la UE. Esta cooperación cultural a nivel europeo, entre los Estados miembros y estos y la Comisión, se traduce en los **planes de trabajo** que se aprueban en forma de Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Los planes tienen una duración de cuatro años, tiempo que no coincide con el mandato de la Comisión y del Parlamento Europeo, que es, en ambos casos, de cinco años. Cada plan de trabajo establece una serie de prioridades, métodos de trabajo y temas que determinan, en gran medida, las líneas de actuación de otras instituciones, en especial de la Comisión. El Consejo debe dar cuenta al PE, al CESE y al CDR de los progresos alcanzados[207]. El último plan aprobado es para el periodo 2023-2026.

---

[206] El Parlamento Europeo aprobó en diciembre de 2018 la Resolución sobre la Nueva Agenda Europea para la Cultura (2018/2091(INI)) en la que señalaba que la nueva Agenda solo podía tener éxito si recibiese el apoyo de un aumento significativo del presupuesto para Europa Creativa, del que solo el 31% se dedica al apartado de Cultura, y que en el conjunto del presupuesto de la Unión, la cultura solo representa el 0,15%, reclamando el PE un 1% del MFP. Véase: OJ C 388, 13.11.2020, p. 30–38, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018IP0499

[207] Resulta muy útil el informe del Parlamento Europeo (2022), sobre el grado de aplicación tanto de la Nueva Agenda Europea para la Cultura (2018), y la Estrategia europea para las relaciones culturales internacionales (2016),

El primero de los planes de trabajo del Consejo tras la aprobación del Tratado de Lisboa fue el del **periodo 2008-2010** (2008/C143/06)[208] y plasmó el espíritu de la *Agenda Europea para la Cultura* presentada por la Comisión el año anterior. También en 2007 había entrado en vigor la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* de la UNESCO (2005), por lo que se dedicó una prioridad a su promoción y a fomentar su aplicación. Las otras cuatro prioridades del plan para este periodo, más o menos genéricas, tienen cierta relevancia porque, de una manera u otra, forman parte de los planes posteriores hasta el actual. Así se incluyó la prioridad de mejorar las condiciones para la movilidad de artistas y otros profesionales del ámbito cultural; o de aprovechar al máximo el potencial de las industrias culturales y creativas, en especial el de las pymes. Otra de las prioridades fue promover el acceso a la cultura, relacionándolo más ampliamente con la promoción del patrimonio cultural, el multilingüismo, la digitalización, el turismo cultural, las sinergias con la educación, especialmente la educación artística, o la mayor movilidad de las colecciones. Finalmente, se incluyó como prioridad el desarrollar datos, estadísticas y metodologías en el sector cultural.

El siguiente **Plan de trabajo** en materia de cultura (2011-2014) (2010/C 325/01)[209], siguió la línea marcada por el anterior, alineando sus prioridades con los objetivos de la *Agenda Europea para la Cultura* (2007), y, también, con la *Estrategia Europa 2020* (según las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 – doc. EUCO 13/1/10 REV 1). De este plan, cabe destacar que introduce, por primera vez, la cultura en las relaciones exteriores entre sus prioridades (punto E).

haciendo recomendaciones al Consejo en vísperas de la aprobación del Plan de trabajo para el periodo 2023-2026. Véase: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734663/EPRS_STU(2022)734663_EN.pdf O bien el informe de la Comisión (COM(2022) 317 final) *sobre el Plan de trabajo en materia de cultura 2019-2022*. En el anejo se recoge una encuesta a los Estados miembros sobre el Plan de trabajo. Ambos documentos son accesibles aquí: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:317:FIN

[208] DO C 143 de 10.6.2008, p. 9/16

[209] DO C 325 de 2.12.2010, p. 1/9

Por su parte, el **Plan de trabajo** en materia de cultura para los años 2015-2018 (2014/C 463/02)[210] redujo, en un principio, las prioridades a cuatro, aunque siguió recogiendo entre sus objetivos la cultura en las relaciones exteriores de la UE. Luego, debido a la crisis migratoria y de refugiados se **modificó** el plan incluyendo una nueva prioridad relacionada con el diálogo intercultural, con el objetivo de examinar la manera en que el arte y la cultura podían contribuir al acercamiento entre las personas y los pueblos, y a una mayor participación en la vida cultural y social (2015/C 417/07)[211].

El **Plan de trabajo** en materia de cultura para **2019-2022** (2018/C 460/10)[212] ocupó la primera parte del periodo de la Comisión 2019-2024. Este plan dio un nuevo enfoque a las prioridades haciéndose eco de los objetivos de la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* (2018), y se marcó un calendario para las acciones de manera más concreta en función de cada prioridad. Habiéndose celebrado en 2018 el Año Europeo del Patrimonio Cultural, el plan ya no hablaba tanto del fomento del patrimonio cultural, sino más sobre su sostenibilidad. Por otro lado, se ponía especial énfasis en el acceso y la participación en la cultura como instrumentos para la conciencia democrática y la cohesión social, teniendo en cuenta la digitalización, y sin excluir a determinados colectivos de la sociedad. Además, entre las prioridades figuraba la de potenciar la cultura como catalizador del bienestar ciudadano a través de la cooperación sectorial con otras áreas, como la educación, la asistencia social, la sanidad, la ciencia y la tecnología, y el desarrollo regional y urbano. En cuanto a los artistas y a otros profesionales de la cultura, no solo se hacía constar la relación de su libertad creativa con las condiciones laborales de los sectores culturales y creativo, sino que además se subrayaba la importancia de estimular un ecosistema a nivel comunitario que les apoyase, y que favoreciese la difusión del contenido europeo. También cabe mencionar, la inclusión de la prioridad dedicada a la igualdad de género como pilar básico de la diversidad cultural. Y del cambio sustancial a la hora de hablar no de la cultura en las relaciones exteriores de la UE, sino de las relaciones culturales internacionales como consecuencia de la aprobación en 2016 de la Comunicación Conjunta de la Comisión y de la entonces AR/VP *Hacia una estrategia*

[210] DO C 463 de 23.12.2014, p. 4/14
[211] DO C 417 de 15.12.2015, p. 44/44
[212] DO C 460, 21.12.2018, p. 12–25. En la Plan de trabajo se marcan una serie de acciones, divididas por cada prioridad, con unos objetivos concretos. Ver punto IV del documento: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14984-2018-INIT/en/pdf

para las relaciones culturales internacionales de la UE (JOIN(2016) 29 final) y la Comunicación de la AR/VP *Una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*[213]. Finalmente, el Consejo de Ministros de Cultura del 25 de mayo de 2020 adoptó una nuevas conclusiones en las que modificaban el plan añadiendo una nueva prioridad (F): «la cultura como motor para el desarrollo sostenible»[214], tras haber aprobado el año precedente la Resolución *Sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible* (2019/C 410/01)[215] en la que se tenía en cuenta la consecución de los ODS de Naciones Unidas y la aplicación estratégica de manera global y coherente de la Agenda 2030, y su impacto en todas las políticas interiores y exteriores de la UE.

El último **Plan de trabajo de la UE para la cultura** aprobado hasta la fecha es el de **2023-2026** (2022/C 466/01)[216], y coincide con el último periodo de la Comisión 2019-2024, en el que se ve la impronta de su agenda. Este plan emplea un lenguaje más asertivo, reduce las prioridades a cuatro, pero, al mismo tiempo, amplía su alcance y concreta las acciones para mejorar la cooperación cultural, promover la diversidad cultural y aportar un valor añadido europeo. Además, refleja la preocupación por el cambio climático y la crisis energética, y el trasfondo del impacto de la pandemia del COVID-19 y el de la invasión rusa de Ucrania de 2022.

- (1) La primera de las cuatro áreas prioritarias está dedicada a los *sectores cultural y creativo*, identificándose con la dimensión económica (y de empleo) de la Nueva Agenda, pero poniendo un énfasis particular en los artistas y trabajadores de estos sectores, un colectivo muy dañado por la pandemia. Se incluyen como objetivos generales, de nuevo, la mejora de la situación y las condiciones de trabajo de los artistas y profesionales de la cultura y la creación. Además, se recoge la necesidad de estimular la transformación digital de los sectores cultural y creativo, de

[213] Para conocer toda la documentación referida a la Estrategia Global y sus evaluaciones posteriores, véase: « A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», *EEAS*, 15 de diciembre de 2019, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en
[214] Aquí se puede leer el texto de las Conclusiones que modifican el Plan de trabajo 2019-2022 con la nueva prioridad: https://www.consilium.europa.eu/media/44118/st08271-en20.pdf
[215] Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo *Sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible*, 2019/C 410/01. OJ C 410, 6.12.2019, p. 1–6. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.410.01.0001.01.SPA
[216] Resolución del Consejo sobre el Plan de Trabajo de la UE en materia de Cultura para el período 2023-2026 2022/C 466/01. *DO C 466 de 7.12.2022, p. 1/18.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022G1207(01)

acuerdo con la prioridad de la Comisión *Una Europa adaptada a la nueva era digital*. Lo mismo ocurre con la importancia de estimular la transición verde de los sectores cultural y creativo, en consonancia con el Pacto Verde Europeo. En este apartado, y debido al impacto de la guerra en Ucrania, se pone especial énfasis en la crisis energética y cómo esta ha afectado al sector cultural y creativo. Por último, dentro de la primera prioridad se incluye otro subobjetivo relacionado con el sector europeo de los videojuegos, debido a su peso[217], reconociendo la importancia de mejorar su dimensión cultural y creativa[218].

- (2) La segunda de las prioridades, que se podría encuadrar en la dimensión social de la Nueva Agenda, conlleva un mandato preciso: *Cultura para la gente*, que busca potenciar la participación cultural y el papel de la cultura en la sociedad. En concreto, se destaca la relación entre la cultura y la democracia y su participación en la creación de una «ciudadanía cultural europea». Por otro lado, se habla de la cultura y la salud; o de la utilidad de las bibliotecas no solo como puerta de entrada o transmisoras de obras culturales, sino también como espacios para el fomento de habilidades personales y de los valores europeos. Subraya, por otro lado, la importancia de proteger a niños y jóvenes frente a contenidos nocivos en plataformas digitales. Y, por último, la necesidad dar visibilidad en el entorno digital a los diversos contenidos culturales europeos.
- (3) La tercera de las prioridades también tiene un foco particular*: Cultura para el planeta*, pudiéndose relacionar con una nueva dimensión verde de la cultura, no incluida taxativamente en la Nueva Agenda, que fue aprobada en 2018, o sea, anterior al equipo de la Comisión 2019-2024 que lanzó el Pacto Verde. Este tercer gran objetivo del Plan de trabajo hace referencia a la acción climática a través de la cultura, o a la importancia de salvaguardar el patrimonio contra los desastres naturales y provocados por el hombre. Se mencionan otros temas como la gobernanza cultural, el intercambio de información sobre el tráfico de bienes

[217] La industria del videojuego supuso un valor de 23.300 millones de euros en 2021. Para conocer más datos, se recomienda el informe *Key Facts from 2021 – Video games – a force for Good,* publicado en 2022 por Interactive Software Federation of Europe (ISFE) y accesible aquí: https://videogameseurope.eu/wp-content/uploads/2022/08/FINAL-ISFE-EGDFKey-Facts-from-2021-about-Europe-video-games-sector-web.pdf

[218] En 2022 se lanzó el proyecto *Understanding the value of a European Video Games Society* y tenía como objetivo analizar el impacto económico, cultural, financiero y social que los videojuegos tienen en nuestra sociedad, y cómo esta industria impacta en otras políticas. Más información del proyecto: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/value-gaming Cabe recordar que la industria del videojuego se incluye dentro del sub-programa MEDIA de Europa Creativa.

culturales y, de nuevo, la necesidad de contar con estadísticas culturales fiables, pero ahora para desarrollar la resiliencia en y a través de la cultura.

- (4) La última de las áreas prioritarias del Plan de trabajo 2023-2026 está relacionada con la *dimensión cultural exterior*, como en la Nueva Agenda.

Todo plan del Consejo viene tradicionalmente acompañado de una serie de métodos de trabajo para su ejecución y que favorecen el proceso de integración de las políticas culturales a nivel europeo. En el caso del último, los métodos de trabajo que se plantean son: el MAC; mesas redondas y grupos de expertos *ad hoc* o dirigidos por la Comisión; actividades de aprendizaje entre pares; acciones experimentales y de tipo piloto; reuniones de expertos; estudios; conferencias; seminarios; diálogo con la sociedad civil; talleres; iniciativas conjuntas con el Consejo de Europa y otros organismos u organizaciones internacionales; y reuniones informales de funcionarios de los Ministerios de Cultura y, en su caso, otros ministerios.

E. MULTIDIMENSIÓN DE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO CULTURAL

Se ha analizado cómo los marcos conceptual y normativo ofrecen una visión amplia de la cultura. Este punto de vista viene a ser confirmado por la perspectiva multidimensional que tienen tanto la Nueva Agenda de la Comisión como el Plan de trabajo del Consejo que sirve para su puesta en marcha. Sin embargo, el Consejo no tiene la capacidad de llevar a cabo los objetivos marcados por las instituciones europeas, y de responder al mandato de los Tratados, sino es a través de la Comisión. Esta dispone de una amalgama de programas o iniciativas que se alinean con las prioridades del periodo de su mandato y las limitaciones presupuestarias recogidas en el MFP 2021-2027 y el programa NextGenerationEU, un instrumento temporal para la recuperación tras la pandemia del COVID-19[219]. El presupuesto total es de 2,0180 billones de euros (a precios de 2021), de los cuales 1,2110 billones equivalen al MFP y 806.900 millones corresponden a

[219] Para conocer la distribución presupuestaria y la procedencia de los ingresos, se recomienda ver: European Commission, Directorate-General for Budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, Publications Office of the European Union, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559

NextGenerationEU. El MFP distribuye las prioridades financieras en 7 capítulos en los que se insertan los programas y fondos europeos. Algunos programas reciben financiación añadida de NextGenerationUE. Las prioridades son[220]: (1) Mercado único, Innovación y Digital (149.510 millones) [programa del Mercado Único, Fondo InvestEU, mecanismo Conectar Europa, Horizonte Europa, programa Europa Digital]; (2) Cohesión, Resiliencia y Valores (426.690 millones de euros) [Fondo Europeo de Desarrollo Regional - FEDER, Fondo de Cohesión, REACT UE, mecanismo de Recuperación y Resiliencia, EU4Health, Fondo Social Europeo+, FSE+, Erasmus+, Cuerpo Europeo de Solidaridad, Europa Creativa, Justicia, Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores]; (3) Recursos Naturales y Medioambiente (401.000 millones) [Fondo de Garantía Agrícola, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural – FEADER, Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura – FEMPA, programa de Medioambiente y Acción por el Clima - LIFE, Fondo de Transición Justa - FTJ; (4) Migración y Control de fronteras (25.700 millones) [Fondo para el Asilo, Migración e Integración - FAMI]; (5) Seguridad y Defensa (14.920 millones) [Fondo de Seguridad Interna, Fondo Europeo de Defensa]; (6) Vecindad y el Mundo (110.600 euros, más 1.130 millones del FEDER) [Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – IVDCI, Ayuda humanitaria, Política Exterior y de Seguridad Común, Instrumento de Pre-Adhesión; (7) Administración pública europea (82.470 millones de euros). Además, tanto el presupuesto a largo plazo (el MFP) y NextGenerationEU potencian las políticas transversales en las que se insertan los programas y fondos, pudiendo coincidir estos en más de una: transición verde (política de cohesión, política agraria común, el FTJ, Horizonte Europa, el mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el programa LIFE, el mecanismo Conectar Europa); capital humano (Fondo Social Europeo+, Erasmus+, Cuerpo Europeo de Solidaridad, Horizonte Europa, Europa Creativa); fomento de la inversión (InvestEU, política de cohesión, el Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible+, el programa del Mercado Único, el mecanismo de Recuperación y Resiliencia); transición digital (Horizonte Europa, el programa Europa Digital, el mecanismo Conectar Europa, política de cohesión, el mecanismo de Recuperación y Resiliencia); estrategia autónoma abierta (Fondo de Defensa Europeo, programa espacial europeo, EU4Health, Horizonte Europa, política exterior y de defensa común).

[220] Entre corchetes se añaden los fondos y programas más relevantes.

La diversidad de programas de la Comisión hace difícil visualizar los pasos que se han dado hasta la fecha en favor de la integración de las políticas culturales desde las instituciones de la UE. Europa Creativa, si bien es el programa dedicado exclusivamente a la cultura, no es el único que destina fondos a esta materia. A través de otros instrumentos gestionados desde competencias no referidas a cultura estrictamente, también se financian los objetivos marcados en el artículo 167 y la Nueva Agenda y el plan de trabajo cuatrienal del Consejo. En 2021[221] se lanzó desde Europa Creativa el portal *CulturEU Funding Guide* para orientar a los operadores de los sectores culturales y creativos a sortear la pluralidad de canales de financiación europea. Esta guía ofrece un listado de los programas[222] en los que se incluye apoyo a la cultura en sentido amplio, aunque dividida por determinadas disciplinas en su portal web[223] (arquitectura; artesanía artística; audiovisual; patrimonio cultural; diseño y moda; literatura, libros y edición; música, medios de comunicación, artes escénicas y artes visuales). Los siguientes programas o fondos conceden ayudas para proyectos culturales, además de Europa Creativa[224]: Erasmus+, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, Horizonte Europa, el programa Europa Digital, el mecanismo Conectar Europa, la Nueva Bauhaus Europea, InvestEU, el programa sobre el Mercado Único, el programa LIFE, el Fondo de Cohesión (FC), el FEDER, el FTJ, el Fondo Social Europeo+, el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), el mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, el FAMI, la PAC, el FEMPA, el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) y el programa ACP-EU Culture.

---

[221] Nótese que en la presentación comparecieron el comisario encargado del dosier *Estilo de vida europeo* como la comisaria encargada de Cultura. Véase: «Press release. CulturEU: Commission steps up support to the cultural sector through an online guide on EU funding», European Commission, 29 de noviembre de 2021, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6292

[222] En otros documentos de trabajo de la Comisión también se ofrecía una visión panorámica de la relación de otros programas europeos y la cultura. Como ejemplo: el documento de trabajo de la Comisión – *Inventario sobre acciones comunitarias en el ámbito de la Cultura* [SEC (2007) 570] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007SC0570

[223] La guía es accesible en internet. Véase: «CultureEU Funding Guide. Discover funding opportunities for the Cultural and Creative Sectors», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/funding/cultureu-funding-guide/discover-funding-opportunities-for-the-cultural-and-creative-sectors

[224] Más información de la guía de financiación publicada por la Comisión Europea en 2021 y que recoge la Oficina de Europa Creativa (MEDIA) de España, https://www.oficinamediaespana.eu/images/media_europa/cultureu-funding-guide.pdf (acceso el 8 de septiembre de 2023).

Esta pluralidad de fuentes de financiación de la cultura es indicativa de la multidimensión de la integración comunitaria en el ámbito cultural, y ha de ser tenida en cuenta al plantear el objeto de estudio de esta tesis, aunque por claridad expositiva se parte del esquema recogido en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018, así como en el Plan de trabajo en el ámbito de la Cultura para 2023-2026. El tema se aborda desde varias vertientes que puede tener la cultura y que, en ocasiones, pueden solaparse y no son excluyentes. En las siguientes líneas esta visión multifacética de la cultura se plantea de esta manera: por un lado, está la dimensión territorial, relacionada con la política regional y local, en especial la vinculada a las ciudades. Por otro lado, la dimensión verde, en el marco del Pacto Verde y todas aquellas políticas relacionadas con el medioambiente. Luego, la dimensión económica, estrechamente conectada con los SICC. Igualmente, se trata la dimensión social, poniendo en valor el impacto de la cultura en la sociedad. Además, se aborda la dimensión digital de la cultura, recogiendo las iniciativas que visualizan el valor añadido europeo. Y, por último, la dimensión cultural propiamente dicha, en donde entran los premios promovidos por el programa Europa Creativa[225], y que alientan a la creación y reconocen el talento.

1. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL

Los entes locales y regionales tienen un papel que desempeñar a la hora de dar apoyo a la vida cultural, impulsar la participación cultural en sus comunidades, al mismo tiempo que son generadores de identidad. Las infraestructuras artísticas y culturales suelen estar asociadas tradicionalmente a los centros urbanos, aunque también las áreas no urbanas, pueblos pequeños y comunidades rurales ofrecen mucho margen para desarrollar su potencial. La presencia de sitios culturales adscritos a un territorio aumenta el atractivo de una región, mientras que los sectores culturales y creativos bien asentados ayudan a

[225] Para saber cómo se alinea con las prioridades de la Comisión, véase: «Creative Europe and the Commission's priorities», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/projects/priorities-2019-2024

potenciar la economía regional. Además, la cultura puede desempeñar un papel importante en la regeneración de zonas desfavorecidas y posindustriales[226].

a) LA POLÍTICA REGIONAL

La dimensión regional en la política cultura no viene recogida específicamente en la Nueva Agenda de 2018, o en el Plan de trabajo 2023-2026, aunque sí se alude a la importancia de la cultura en el desarrollo de las regiones y ciudades[227]. Además, el tema ha sido abordado en el diálogo estructurado de 2020, a través de la plataforma *Voices of Culture*, que trató el tema de la cultura en las áreas no urbanas de la UE[228]. Y en el grupo de trabajo del MAC del Consejo (2018) dedicado a analizar el papel que desempeñan las políticas públicas en el desarrollo del potencial empresarial y de innovación de los sectores cultural y creativo, enfocando el tema desde la perspectiva de la «sociedad ligada al lugar» (*place-bound society*)[229]. A pesar de que la política regional no figura como línea estratégica de la política cultural, como en los periodos anteriores (2007-2013[230] y 2014-2020), en el de 2021-2027 existen otras fuentes de financiación además de los programas Europa Creativa y Horizonte Europa que sí la contemplan. Los principales recursos de financiación a la cultura encaminadas a una mayor integración europea en su dimensión territorial procederían de la política de cohesión, en concreto del FEDER[231], incluido el programa Interreg[232], el FC y el FSE+. Por otro lado, en el marco de la PAC

---

[226] Magdalena Pasikowska-Schnass y Agnieszka Widuto, *Culture and regional development. Briefing*. European Parliamentary Research Service (EPRS), European Parliament, 2022, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733600

[227] En el documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la nueva Agenda (SWD(2018) 167 final) se habla ampliamente de las regiones y ciudades y cómo estas se pueden beneficiar de la cultura. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52018SC0167

[228] «The role of culture in non-urban areas of the European Union», Voices of Culture, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://voicesofculture.eu/wp-content/uploads/2020/04/VoC-Brainstorming-Report-Role-of-Culture-in-Non-Urban-Areas-of-the-EU.pdf

[229] European Unión, *The role of public policies in developing entrepreneurial and innovation potential of the cultural and creative sectors. Report of THE OMC (Open Method of Coordination) working group of Member States' experts. Work Plan for Culture 2015-2018* (2018), https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/5d33c8a7-2e56-11e8-b5fe-01aa75ed71a1

[230] En el Plan de trabajo del Consejo sobre cultura de 2011-2014 y en el marco del diálogo estructurado se publicó este informe: European Union, *How to strategically use the EU support programmes, including Structural Funds, to foster the potential of culture for local, regional and national development and the spill-over effects on the wider economy?* (2012), acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/publications/cci-policy-handbook_en.pdf

[231] Regulado por el Reglamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. OJ L 231, 30.6.2021, p. 60–93. Versión consolidada: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1058/2021-06-30

[232] Cuya regulación prevé el TFUE y el Reglamento (UE) 2021/1059 sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg). OJ L 231, 30.6.2021, p. 94–158. http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj

estarían el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)[233] y el FEMPA[234] al que habría que añadir el FTJ. Por último, se sumarían las partidas asignadas dentro de NextGenerationEU a proyectos regionales, en concreto al programa REACT-UE, pero también los incrementos por esta vía al FEDER, al FSE+, al FTJ y a Horizonte Europa para mitigar las consecuencias negativas que tuvo la pandemia del COVID-19 en el sector cultural y avivar su crecimiento.

El **FEDER**, con 226.050 millones de euros, proporciona financiación, también en el ámbito cultural, a organismos públicos y privados en todas las regiones de la UE para reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales. Un caso de buenas prácticas, por su impacto en la revitalización de la región minera del Nord-Pas-de-Calais, en Francia, es el Museo del Louvre-Lens, que fue financiado al 20% con dinero procedente del FEDER[235]. En el Reglamento que regula el fondo en el MFP 2021-2027, la cultura figura en el objetivo operativo 4 («una Europa más social e inclusiva»)[236] y los fondos están destinados al refuerzo del papel de la cultura y el turismo sostenible en el desarrollo económico, la inclusión y la innovación sociales en las regiones europeas. El FEDER se puede ver reforzado por el apoyo de otros programas como Horizonte Europa[237]. Así, este programa puede prestar ayuda a los gobiernos regionales o locales en la digitalización y también en el fomento de las inversiones en infraestructura social y cultural, el desarrollo

[233] Este fondo viene recogido en el Reglamento 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). DO L 347 de 20.12.2013, p. 487/548. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1305/oj

[234] El Reglamento (UE) 2021/1139 por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura. OJ L 247, 13.7.2021, p. 1–49. Accesible aquí: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1139

[235] El Consejo de Europa muestra como un ejemplo en el que una institución cultural puede dar a la región una identidad específica y hacerla más atractiva. Véase: «Strategy 21 - Good practices. Louvre-Lens Museum», Council of Europe, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/-/louvre-lens-museum También en el informe de la Cámara Regional de Cuentas de Pas-de-Calais detalla los beneficios de la implantación del museo en el territorio: http://www.culture-epcc.fr/wp-content/uploads/2022/02/Rapport-CRC-Louvre-Lens-Mai-2021.pdf

[236] Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. DO L 231 de 30.6.2021, p. 159/706, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj En el art. 5 se establecen los objetivos políticos (OP): OP 1. Una Europa más competitiva e inteligente; OP 2. Una Europa más verde; OP 3. Una Europa más conectada; OP 4. Una Europa más social e inclusiva; OP 5. Una Europa más próxima a sus ciudadanos.

[237] En el periodo 2014-2020 los fondos dedicados a la política regional y urbana se engloban bajo la rúbrica Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. El Tribunal de Cuentas elaboró un informe publicado en 2022 en el que señalaba que las sinergias entre Horizonte 2020, el antecesor del Horizonte Europa, y los FEI no habían aprovechado al máximo su potencial. Véase: Tribunal de Cuentas de la UE, «Informe: Sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos», 2022, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_23/SR_H2020_and_ESI_Funds_ES.pdf

de los servicios culturales y la conservación del patrimonio cultural. En el reglamento del periodo anterior 2014-2020[238], la cultura ocupaba un lugar más visible en tres de los once de los llamados «objetivos temáticos». Estos objetivos estaban vinculados principalmente con la especialización inteligente de las regiones, en temáticas como el empleo, el turismo sostenible, el acceso a los servicios culturales y el patrimonio cultural. Nació así la Plataforma de Especialización Inteligente (S3)[239] que gestiona el Centro Común de Investigación (CCI o Joint Research Centre - JRC)[240], una dirección general dependiente de la comisaria a cargo de la cartera de Educación, Investigación, Juventud, Cultura y Deporte.

Interreg[241] forma parte de la política de cohesión de la UE y apoya la cooperación transfronteriza a través de la cofinanciación de proyectos por el FEDER. Ayuda a los gobiernos regionales y locales de los 27 países miembros. A través de los programas Interreg NEXT e Interreg IPA, apoya respectivamente la cooperación con los países socios de la vecindad oriental y meridional, y los países de los Balcanes Occidentales. Entre 2014 y 2020, se dedicaron más de 4.000 proyectos y más de 1.000 millones euros al patrimonio cultural y a las artes[242]. Un ejemplo destacable, también de lo que se ha visto antes, es el proyecto Smart Specialization Creative Districts o CREADIS3[243] (2017-2021) que trató el tema de los desafíos de la innovación vinculando la creatividad basada en la cultura a sectores no tecnológicos. Este proyecto buscaba que las ICC estuviesen más presentes en las políticas territoriales como agentes de innovación y desarrollo económico regional. Los trabajos tenían que estar recogidos en un informe de buenas prácticas y la creación de ecosistemas creativos. Contó con un presupuesto de 1.462.700

[238] Véase el artículo 5 con las prioridades de inversión del Reglamento (UE) n ° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo, DO L 347 de 20.12.2013, p. 289/302, http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1301/oj

[239] De esta red forman parte 222 regiones de 19 Estados miembros y de 7 países que no son de la UE. Véase: «Smart Specialization Platform», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home

[240] El JRC trabaja en 33 capítulos en su programa para 2023-2024, siendo uno de ellos la «inteligencia territorial», dentro de la prioridad de la Comisión «Una economía para la gente». Véase la web dedicada al tema: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-science-and-knowledge-activities/territorial-intelligence_en (acceso el 8 de septiembre de 2023).

[241] En la página web de Interreg https://interreg.eu/ se pueden encontrar todos los proyectos relacionados con la cultura y el territorio.

[242] En esta web de la Comisión se puede encontrar información sobre lo relacionado con patrimonio cultural, la cultura en general y el desarrollo regional: https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/culture-and-heritage_en

[243] Más información: https://projects2014-2020.interregeurope.eu/creadis3/

euros. CREADIS3 también contribuyó al Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018. Otro proyecto digno de mención es RegionsArts (2018-2023)[244] que busca reforzar el crecimiento de las pymes integrando a artistas en las TIC y cuenta con un presupuesto de 1.635.670 euros. Como se destaca en la Agenda Digital para Europa, Europa sigue infrautilizando la creatividad de las pymes. Para abordar esto, en 2016, la Comisión lanzó la iniciativa STARTS (Ciencia, Tecnología y ARTES, en inglés) en el marco del programa Horizonte 2020, que ha tenido continuidad en el periodo 2021-2027 en Horizonte Europa. En 2019, se crearon los Centros regionales STARTS[245]. Estos centros buscan potenciar las sinergias entre el arte y la tecnología para ayudar al desarrollo regional a nivel social, ecológico y económico al impulsar la creatividad en la industria y las empresas. En 2022 se lanzó una convocatoria gestionada por la DG CONNECT (Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías) para que, a través de la experimentación artística, se pudiese contribuir a acelerar las transformaciones digital y verde, prioridades de la Comisión, con una financiación total de 3.750.000 de euros[246].

Por su parte, el **FC** proporciona apoyo a los Estados miembros de la UE con una renta nacional bruta per cápita inferior al 90 % (media de la UE-27)[247] para reforzar la cohesión económica, social y territorial de la UE. Apoya principalmente las inversiones en el campo del medioambiente y las redes transeuropeas (infraestructuras de transporte). En el ámbito de la cultura puede apoyar proyectos que beneficien indirectamente a los sectores cultural y creativo, por ejemplo, al mejorar la accesibilidad y la protección ambiental de los sitios patrimonio cultural. Los **FEDEAR**[248] y **FEMPA** pueden cubrir inversiones con una dimensión cultural en dos campos: el patrimonio cultural (el

[244] El RegionArts forma parte de la convocatoria 2014-2020: https://projects2014-2020.interregeurope.eu/regionarts/ (acceso el 8 de septiembre de 2023).
[245] Esta iniciativa forma parte del programa S+T+ARTS de la DG CONNECT y vinculado al programa Horizonte Europa. En la página del programa se puede encontrar más información. https://starts.eu/what-we-do/regional-centers/ (acceso el 8 de septiembre de 2023).
[246] Los centros deben organizar eventos para promover la innovación impulsada por el arte (entre otros, residencias, talleres, festivales que vinculan lo digital con el arte/la música, eventos que movilicen a sectores interesados, foros en los que se pueda compartir las mejores prácticas entre regiones, etc.). Para saber más sobre la convocatoria: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/art-and-digital-unleashing-creativity-european-industry-regions-and-society-1 (acceso el 8 de septiembre de 2023).
[247] Bulgaria, Croacia, Chequia, Chipre, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumania.
[248] Una buena base de datos en la que se pueden encontrar proyectos de desarrollo rural (LEADER) relacionados con cultura es la Red Europea para el Desarrollo Rural (REDR), dependiente de la DG AGRI. Sirve como centro para el intercambio de información sobre cómo funcionan en la práctica las políticas, los programas, los proyectos y otras iniciativas de desarrollo rural y cómo se pueden mejorar para lograr más. Más información: https://ec.europa.eu/enrd/ (acceso el 8 de septiembre de 2023).

patrimonio rural y el patrimonio marítimo para desarrollar el turismo en áreas rurales marítimas) y pequeñas infraestructuras culturales (para proveer de servicios culturales y ofrecer una mejor calidad de vida). Horizonte Europa también tiene un efecto contagio con el FEADER al poder beneficiarse de la difusión y asimilación de los resultados de I+D en el ámbito del patrimonio cultural, en particular en áreas rurales y remotas.

El **FSE+**[249] es la principal fuente de financiación (con 99.260 millones de euros para 2021-2027) para ayudar a los Estados miembros y sus regiones a lograr altos niveles de empleo, una protección social justa y una mano de obra cualificada y resiliente lista para afrontar los desafíos del mundo laboral, así como promover sociedades inclusivas y cohesionadas con el objetivo de erradicar la pobreza y cumpliendo los principios establecidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales[250]. Aunque en la regulación de este fondo no se cite específicamente a la cultura, todos los aspectos mencionados tienen un impacto en los sectores culturales y creativos de las regiones europeas.

También hay fondos para la cultura en las regiones procedentes del **FTJ**[251], que cuenta con un presupuesto total de 19.320 millones de euros (8.450 millones del MFP +10.870 millones del NextGenerationEU). Este respalda el objetivo específico, basado en el Acuerdo de París, de hacer posible que las regiones y las personas afronten las repercusiones sociales, laborales, económicas y medioambientales de la transición hacia los objetivos en materia de energía y clima de la UE para 2030 y una economía climáticamente neutra de la UE de aquí a 2050. Las actividades apoyadas por el FTJ[252] incluyen inversión en nuevas empresas, recapacitación y regeneración y descontaminación de sitios y de tierras. Antiguos sitios industriales o mineros pueden reconvertirse en espacios culturales con ayuda de este fondo.

[249] Gestionado por la DG EMPL, viene regulado por el Reglamento (UE) 2021/1057 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). OJ L 231, 30.6.2021, p. 21–59, http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj
[250] «European Pillar of Social Rights - Building a fairer and more inclusive European Union», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en
[251] Regulado por el Reglamento (UE) 2021/1056 por el que se establece el Fondo de Transición Justa. OJ L 231, 30.6.2021, p. 1–20, http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj
[252] «Just Transition Platform», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform_en

Por último, es relevante destacar la existencia de los **premios RegioStars**, que en 2022 cumplieron 15 años. Son una competición anual organizada por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO, unidad adscrita a la comisaria de Política de Cohesión y Reformas) que tiene por objetivo identificar las buenas prácticas en el desarrollo regional poniendo de relieve proyectos innovadores y originales y que sirvan de inspiración a otras regiones. Muchos de ellos están relacionados con la restauración del patrimonio cultural[253].

b) LAS CIUDADES Y LA CULTURA

La importancia de la cultura en el desarrollo de las ciudades como parte la identidad local, de la calidad de vida, como sector competitivo más allá del turismo, de polo de creatividad, de regeneración urbana y bienestar de sus ciudadanos, ha atraído la atención de los estudios académicos, así como de las organizaciones internacionales como Naciones Unidas, la OCDE o la Comisión Europea (Montalto, y otros 2019).

Efectivamente, la Comisión ayuda a las ciudades a crecer de forma sostenible mediante el intercambio de conocimientos, financiación y otras políticas e iniciativas urbanas. Y lo hace con ayudas procedentes de diversos programas, como Europa Creativa, Horizonte Europa, el FEDER, InvestEU, entre otros. La Agenda Urbana, que tiene entre sus temáticas prioritarias a la cultura, en especial el patrimonio y los sectores culturales y creativos, nació en 2016 del *Pacto de Ámsterdam*[254], bajo presidencia de los Países Bajos del Consejo de la UE. Este impulso quedó ratificado por la Declaración *Hacia un marco común de desarrollo urbano en la UE*[255], adoptada en Bucarest en 2019, bajo presidencia rumana. Bajo presidencia alemana, en 2020, los ministros del ramo suscribieron la *Nueva*

[253] «REGIOSTARS Awards», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/regional_policy/projects/regio-stars-awards_en

[254] Este documento sentó las bases para la política urbana de la UE. Véase: «Pact of Amsterdam, Urban Agenda for the EU», Council of the EU (The Netherlands, 2016), acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

[255] Council of the EU (Romania 2019), *Towards a common framework for urban development in the European Union*, 14 de junio de 2019, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2019-06-14_bucharest_declaration_en.pdf

Carta de Leipzig[256], que lleva por título *El poder transformador de las ciudades para el bien común*, acordando un nuevo marco de actuación para los próximos años, afirmándose que «las ciudades son lugares de pluralismo, creatividad y solidaridad. Las tradiciones culturales y políticas han sido la base para el desarrollo de las ciudades que reflejan los derechos y valores democráticos. Las ciudades también son laboratorios para nuevas formas de resolución de problemas y bancos de pruebas para la innovación social».

Una de las iniciativas de la Comisión más reconocibles que vincula desarrollo urbano y cultura, dentro del programa de Europa Creativa, es la acción ***Capitales Culturales de la Unión Europea*** (ECoC, en sus siglas en inglés)[257]. Nació en 1985 y fue impulsada por la ministra griega de Cultura de entonces, Melina Mercouri, y que buscaba situar a las ciudades en el corazón de la vida cultural. Su objetivo principal es destacar la riqueza y diversidad de culturas en Europa, celebrar las características culturales que comparten los europeos, aumentar el sentido de pertenencia de los ciudadanos europeos a un espacio cultural común y fomentar la contribución de la cultura al desarrollo de las ciudades. En este sentido, se reconoce cada vez más el papel de la cultura en las ciudades[258] como catalizador de la creatividad, la cohesión social y territorial, el empleo y el crecimiento. Más de 60 ciudades han sido designadas desde el inicio del programa dentro y fuera de la UE. Pueden optar las ciudades de los Estados miembros de la UE, así como las ciudades de los países candidatos, los candidatos potenciales o los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (los denominados países AELC/EEE) bajo determinadas condiciones.

---

[256] La Nueva Carta de Leipzig cuenta con un plan ejecutivo para ponerla en marcha. Véase: «New Leipzig Charter-The transformative power of cities for the common good», European Commission, 2023, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good_en

[257] Regulada por la Decisión No 445/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una acción de la Unión relativa a las Capitales Europeas de la Cultura para los años 2020-2033. OJ L 132, 3.5.2014, p. 1–12, http://data.europa.eu/eli/dec/2014/445(1)/oj

[258] En 2013 el Parlamento Europeo elaboró el estudio crítico que sirvió de base a la nueva Decisión adoptada el año siguiente. Véase: Beatriz García y Tamsin Cox, *European capitals of culture: success strategies and long-term effects*. European Parliament, 2013, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET(2013)513985_EN.pdf También la Comisión publicó otro informe al cumplirse los 30 años de la iniciativa: European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *European capitals of culture: 30 years*, Publications Office, 2020, https://data.europa.eu/doi/10.2766/367668

Por otro lado, desde 2019, la Comisión apoya con financiación de Europa Creativa el **programa de la OCDE para el Desarrollo Económico y del Empleo a Nivel Local** (LEED, por sus siglas en inglés)[259], que tiene por objetivo proporcionar orientación a las ciudades y regiones sobre la manera de maximizar el valor económico y social, en especial el empleo de calidad, y apoyar la creación de la economía creativa.

La Comisión publicó, en 2017, la primera edición del **Monitor de las Ciudades Culturales y Creativas**[260]. Una plataforma gestionada por el Centro Común de Investigación (JRC)[261], órgano dependiente del entonces comisario europeo de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, Tibor Navracsics, y que tenía vocación de renovarse cada dos años, pero como en otros proyectos[262], su vigencia terminó con el mandato de la Comisión de turno. En este caso, la última edición fue la de 2019[263]. Su finalidad era situar igualmente la cultura en el corazón de la agenda política y promover el desarrollo social y económico de las ciudades y las regiones, pero en particular el papel de la economía creativa en la promoción de la innovación, siguiendo uno de los cuatro ámbitos prioritarios del Plan de trabajo en materia de cultura de la UE para 2015–2018 que hacía referencia a los sectores cultural y creativo. En concreto, perseguía apoyar, a partir de los datos[264], a los responsables de la elaboración de las políticas a la hora de

---

[259] «Local Employment and Economic Development (LEED Programme)», OECD, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.oecd.org/cfe/leed/

[260] «How creative is your city?», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/cultural-creative-cities-monitor

[261] El Centro Común de Investigación ha desarrollado, además, el *Knowledge Centre for Territorial Policies*, que recoge, administra y explica la cantidad de datos sobre las regiones y ciudades europeas. Más información: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/territorial_en Una de sus herramientas es *LUISA – Territorial Modelling Platform* para evaluar *ex-ante* las políticas de la Comisión Europea que tienen un impacto directo en el territorio. Más información en: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/luisa_en LUISA alimenta a la *Urban Data Platform*, que sirve para intercambiar información sobre ciudades y regiones europeas, y que es fácil de visualizar: https://urban.jrc.ec.europa.eu/

[262] Como la Asociación sobre Cultura/Patrimonio Cultural (Urban Agenda for the EU: Partnership on Culture/Cultural Heritage), creada en noviembre de 2018 en el marco de la Agenda Urbana para la UE, que tenía como objetivo identificar y promover acciones que mejorasen la legislación, la capacidad financiera y la transferencia de conocimiento en el campo de la cultura y el patrimonio cultural a nivel de la UE. Véase: «Urban Agenda for the EU Partnership on Culture / Cultural Heritage Final Action Plan», European Union, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/master_final_action_plan_culture_cultural_heritage_v2.pdf

[263] European Commission, Joint Research Centre, Valentina Alberti *et al.*, *The cultural and creative cities monitor: 2019 edition*, Publications Office, 2019, https://data.europa.eu/doi/10.2760/257371

[264] El Centro Común de Investigación de la Comisión tiene una serie de publicaciones periódicas llamadas Microscopio socioeconómico regional (*Socio-economic regional microscope*, en su nombre original inglés). Buscan abrir nuevas áreas de análisis y presentar historias que solo se pueden contar utilizando datos socioeconómicos a través de los datos, soportes visuales y un apoyo narrativo. Para saber más: European Commission, Joint Research Centre, Valentina Montalto *et al.*, *Are capitals the leading cultural and creative cities in Europe?* Publications Office, 2018, https://data.europa.eu/doi/10.2760/272325 El Monitor, que sirvió de base para este estudio, reunía datos procedentes de diferentes de fuentes públicas (como Eurostat y el Eurobarómetro) y datos experimentales (por ejemplo, TripAdvisor). Los datos recogidos mostraban que el tamaño de una ciudad no determina sus resultados en

identificar los puntos fuertes, comparar su ciudad con sus homólogas y aprender de ellas, y evaluar el impacto de sus políticas; destacar y comunicar la importancia de la cultura y la creatividad en la mejora de las perspectivas socioeconómicas y la resiliencia; e inspirar nuevas investigaciones y enfoques para estudiar el papel de la cultura y la creatividad en las ciudades.

Por último, **URBACT** es un instrumento de la política de cohesión para capacitar a las ciudades para que trabajen juntas y desarrollen soluciones integrales a los problemas urbanos comunes, mediante la creación de redes, aprendiendo del intercambio de experiencias, e identificando buenas prácticas para mejorar las políticas urbanas. En las ediciones anteriores también se trabajó el tema de la cultura, en especial del patrimonio, la transición ecológica y la inclusión[265]. Para el período 2021-2027, el programa actual URBACT IV[266] integra las prioridades transversales de la UE de elaboración de políticas digitales, ecológicas y de igualdad de género en sus actividades. Por primera vez, URBACT brinda apoyo a los pueblos y ciudades de los países en proceso de adhesión a la UE. El programa está cofinanciado por el FEDER (Interreg) con un presupuesto de 79.769.000 de euros y por el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) con un presupuesto de 5.000.000 de euros para el período 2021-2027.

Existen otras iniciativas de la Comisión que apoyan proyectos en los que la cultura y las ciudades están relacionados con las prioridades del periodo 2019-2024, como la transición verde y la digitalización. Debido a su carácter transversal se tratan en los apartados siguientes.

---

materia de cultura y creatividad; que las capitales de los países, si bien se encuentran a la cabeza de los indicadores, en muchos otros casos no es así como en Austria, Bélgica, Italia, Alemania, Polonia, España y los Países Bajos; que la cultura y la creatividad contribuyen a unas tasas de crecimiento económico más elevadas, y son cruciales para las ciudades con bajos ingresos. La combinación de información permitía dibujar la que sería la Ciudad Cultural y Creativa *ideal* en Europa. Esta ciudad ideal tendría los mejores locales e instalaciones culturales de Cork (Irlanda), la participación cultural y el atractivo y los empleos creativos y basados en el conocimiento de París (Francia), la propiedad intelectual y la innovación de Eindhoven (Países Bajos), los nuevos empleos en sectores creativos de Umeå (Suecia), el capital humano y la educación de Lovaina (Bélgica), las conexiones locales e internacionales de Utrecht (Países Bajos) y la calidad de la gobernanza de Copenhague (Dinamarca). Cinco de estas ciudades tienen menos de 500.000 habitantes (Cork, Eindhoven, Umeå, Lovaina y Utrecht).

[265] Los ejemplos de proyectos culturales en el seno de esta iniciativa se pueden consultar en: https://urbact.eu/search?keyword=culture

[266] El programa operativo de URBACT IV se puede encontrar aquí: https://urbact.eu/sites/default/files/2022-09/urbact_iv_operational_programme.pdf

2. LA DIMENSIÓN VERDE: EL PACTO VERDE EUROPEO / LA EUROPA VERDE DE LA CULTURA

La cultura como el medioambiente comparten valores. Los recursos naturales no renovables guardan cierto paralelismo con el contenido de ciertos museos o la música tradicional: son escasos y, si se pierden, no son remplazables. De ahí la idea de sostenibilidad y el deber de cuidar, preservar, conservar o mantener; de responsabilidad hacia las generaciones futuras (la equidad intergeneracional); regular el acceso; la idea de tomar medidas de precaución, y de la diversidad o pluralidad del ecosistema para evitar una pérdida irrevocable en el futuro (Holden 2004). Esta visión encuentra un reflejo en el impulso que dio la Comisión 2019-2024 al establecer el Pacto Verde Europeo como una de sus seis prioridades, siendo fiel a su compromiso con la puesta en marcha de la Agenda 2030[267], y los ODS de Naciones Unidas, y su intención de hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro[268]. El objetivo de este Pacto es, además, aumentar el bienestar y la salud de los ciudadanos europeos, mejorando no solo el aire que respiran o el agua que beben, sino también desarrollar una industria más competitiva y resiliente a escala internacional, utilizando una energía, una innovación tecnológica y unos medios de transporte más limpios, unos edificios renovados y eficientes desde el punto de vista energético, unos productos más duraderos que puedan repararse, reciclarse y reutilizarse, y unos empleos con capacidades de adaptación a la transición ecológica[269].

La dimensión verde solo viene mencionada en la Nueva Agenda de 2018 de manera muy sucinta al referirse al caso concreto de la conservación, preservación y protección del patrimonio cultural como una acción transversal. En el documento de trabajo que acompaña a la Nueva Agenda se dedica una sección específica al patrimonio cultural, y la temática se aborda en varias de las 10 iniciativas que en él se recogen. Por su parte, en

[267] En el Consejo de Ministros de Cultura del 26 de mayo de 2020 se añade al Plan de trabajo de Cultura 2019-2022 una nueva prioridad y acción: «La cultura como motor de desarrollo sostenible». https://www.consilium.europa.eu/media/44118/st08271-en20.pdf

[268] Comisión Europea, comunicación del 11 de diciembre de 2019, El Pacto Verde Europeo, COM(2019) 640 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN

[269] En el marco del MAC, se publicó este informe: European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Stormy times: nature and humans. Cultural courage for change: 11 messages for and from Europe*, Publications Office of the European Union. 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2766/90729

el Plan de trabajo del Consejo de 2019-2022 se estableció como prioridad «La sostenibilidad en el patrimonio cultural» cosechando el buen funcionamiento del Año Europeo del Patrimonio Cultural, que se celebró en 2018. Sin embargo, ya con nuevos equipos en las instituciones europeas, la Europa verde de la cultura sí se incluyó tanto en el Plan de trabajo del Consejo para 2023-2026, con una de las cuatro prioridades dedicada al tema, «Cultura para el planeta»; como con el lanzamiento en 2021, por parte de la Comisión, de la iniciativa la Nueva Bauhaus Europea. También, el Parlamento Europeo dio un paso en el mismo sentido con la publicación en 2020 del informe *Sobre las medidas efectivas para ecologizar los programas Erasmus+, Europa Creativa y el Cuerpo Europeo de Solidaridad*[270].

La prioridad del Consejo ***Cultura para el planeta: liberando el poder de la cultura*** recalca el hecho de que los ecosistemas culturales y creativos se enfrentan a serias amenazas de origen tanto natural como humano, en especial, con el cambio climático[271], teniendo un impacto a largo plazo en Europa en los SICC, por lo que estos deben estar preparados. Se señala, además, que la cultura contribuye a la transformación de la sostenibilidad necesaria para cumplir los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030. En este contexto, señala que se deben potenciar: la innovación en los sectores cultural y creativo, la transformación digital y la accesibilidad de la cultura y el patrimonio cultural en el espacio digital. En el Plan de trabajo 2023-2026 en materia de Cultura del Consejo se hace una mención especial a la iniciativa Nueva Bauhaus Europea y se vuelve a poner de manifiesto la necesidad de mejorar las estadísticas culturales y de investigación para poder hacer un mejor seguimiento del desempeño de los SICC.

La **financiación** de la Comisión para cumplir los objetivos del Pacto Verde es difícil de identificar de una manera clara, ya que las fuentes son muy diversas (Pianta y Lucchese 2020). Lo mismo ocurre con la parte dedicada a los proyectos culturales vinculados a

[270] Parlamento Europeo, informe del 27 de julio de 2019, *Sobre las medidas efectivas para ecologizar Erasmus+, Europa Creativa y el Cuerpo Europeo de Solidaridad* (2019/2195(INI)). Su ponente fue la eurodiputada Laurence Farreng, de la Comisión de Cultura y Educación.: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0141_ES.pdf

[271] El plan recoge, como consecuencia de la crisis energética provocado por la guerra de Rusia en Ucrania, en el marco de otra de las cuatro prioridades dedicada específicamente a los SICC, el objetivo estimular la transición verde de estos.

dicho pacto. Guiarse por el contenido de la prioridad del Consejo o en el informe del PE antes mencionados ofrece una imagen incompleta. Lo cierto es que la transición verde es una de las categorías transversales del presupuesto, no solo de la acción interna, sino también del exterior. Como ejemplo, más del 35 % del gasto de Horizonte Europa[272] se asigna a abordar el cambio climático. Además, cabe señalar que, en el marco de NextGenerationEU, el 37 % del gasto del Fondo de Recuperación y Resiliencia se destina a gastos de transición verde. Y el 30 % de los 750.000 millones de euros de NextGenerationEU se recaudarán mediante bonos verdes.

Ya se ha visto antes la relevancia del fondo destinado a la transición ecológica (FTJ) en la dimensión territorial de la cultura. Pero, hay otros ejemplos del impacto de la política verde en el ámbito de la cultura en el marco de otros programas o iniciativas. El **programa LIFE**, que en 2022 cumplió 30 años, es el único instrumento de financiación de la UE dedicado específicamente a las cuestiones medioambientales y la acción climática, con una dotación de 5.400 millones de euros para 2021-2027[273]. Los proyectos culturales que tienen como objetivo proporcionar soluciones ambientales, protegiendo la biodiversidad, contribuyendo a la economía circular y resiliente al clima, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero o aprovechando la energía renovable, son admisibles para recibir apoyo en el marco de este programa.

En el programa de trabajo de **Europa Creativa** para 2023 se menciona como objetivo específico hacer de los sectores culturales y creativos más verdes e inclusivos. Como acción transversal, se centra en la *ecologización* del programa, en particular con vistas a contribuir a la consecución de un objetivo global del 30 % de los gastos del presupuesto de la Unión en apoyo de los objetivos climáticos. Además, el subprograma MEDIA[274]

[272] El programa estelar de la UE dedicado a la investigación y la innovación tiene unos objetivos claros a la hora de cumplir con el Pacto Verde Europeo. Véase: «Research and innovation for the European Green Deal», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/environment-and-climate/european-green-deal_en

[273] «LIFE programme», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en

[274] En 2022 se creó el Premio Europeo de Sostenibilidad - Prix Film4Climate que tiene como objetivo premiar a una institución, empresa o película europea por una contribución europea destacada a la sostenibilidad en el cine. La iniciativa es una asociación entre la Academia de Cine Europeo y el programa del Grupo del Banco Mundial para comunicaciones creativas y acción climática, Connect4Climate. En 2022 le fue concedido el premio a la Comisión por el Pacto Verde Europeo. Véase: « European Green Deal of the European Commission to receive the first

introdujo incentivos financieros para las prácticas ecológicas (diseño de estrategias en todas las fases de los proyectos, reducción de viajes aéreos, desarrollo e implementación de un sistema común de medición de las emisiones de carbono, el fortalecimiento de las habilidades ecológicas e innovación).

La conservación y protección del patrimonio cultural frente al cambio climático es otro de los ejes de acción impulsados por el Consejo[275] y también por la Comisión, como con el proyecto HERACLES (*HEritage Resilience Against CLimate Events on Site*)[276]. También este objetivo fue trabajado ampliamente en el marco del Año Europeo del Patrimonio. Por ejemplo, en el marco de tres proyectos H2020 operativos entre 2019 y 2023 (ARCH, HYPERION y SHELTER)[277] se creó la *EU Task Force for Climate Neutral and Resilient Historic Urban Districts*, a través de la cual se presentaron soluciones para la adaptación y mitigación del cambio climático en los distritos urbanos históricos. Por otro lado, en 2021 se lanzó, desde **Horizonte Europa**, la Misión de la UE sobre Ciudades Climáticamente Neutrales e Inteligentes y tiene previsto invertir, entre 2021 y 2023, 360 millones de euros en proyectos investigación y acciones innovadoras en los que pueden intervenir operadores culturales y creativos[278].

Uno de los proyectos estelares de la Comisión 2019-2024, y que sirve como ejemplo de la transversalidad de la cultura en las políticas comunitarias que derivan del Pacto Verde

---

European Sustainability Award – Prix Film4Climate during European Film Awards», European Film Awards, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://europeanfilmawards.eu/en_EN/sustainability

[275] Este tema fue objeto de un grupo de trabajo en el seno del MAC, cuyo resultado fue la publicación del informe: European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Strengthening cultural heritage resilience for climate change : where the European Green Deal meets cultural heritage*, Publications Office of the European Union, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2766/44688

[276] Este es uno de los muchos proyectos financiados por la Comisión en los que el cambio climático y el patrimonio cultural era el eje central. Contó con una ayuda de más de 6.5 millones de euros durante el periodo 2016-2019: http://www.heracles-project.eu/ / https://cordis.europa.eu/project/id/700395

[277] «EU Task Force for Climate Neutral and Resilience Historic Urban Districts kicked off», UNESCO, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.unesco.org/en/articles/eu-task-force-climate-neutral-and-resilience-historic-urban-districts-kicked. A continuación, se incluyen las páginas web de los tres proyectos. SHELTE:R (2019-2023, con una financiación de casi 6 millones de euros) https://shelter-project.com/ / https://cordis.europa.eu/project/id/821282/es; ARCH (2019-2022, con una financiación de la UE de casi 6 millones de euros): https://savingculturalheritage.eu/ / https://cordis.europa.eu/project/id/820999/es; HYPERION (2019-2022, con una financiación de casi 6 millones de euros): https://www.hyperion-project.eu/ / https://cordis.europa.eu/project/id/821054/es

[278] Para 2023 está prevista una partida de 5 millones de euros para Ucrania. Véase: «EU Mission: Climate-Neutral and Smart Cities», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities_en

Europeo, es la **Nueva Bauhaus Europea** (NBE)[279]. «El movimiento de la Nueva Bauhaus Europea pretende ser un puente entre el mundo de la ciencia y la tecnología y el mundo del arte y la cultura», según declaró la presidenta Von der Leyen en su presentación[280]. Su ambición es crear un movimiento cultural paneuropeo, en un mundo en profunda transformación, emulando a la Bauhaus creada en 1919, con el objetivo de diseñar lugares, productos y formas de vida sostenibles, estéticamente atractivos e inclusivos, acelerando así la transición ecológica y de alta calidad, como propuesto por la *Declaración de Davos* (*Baukultur*)[281]. Se basa en tres principios clave: Un enfoque a varios niveles, de lo mundial a lo local; un enfoque participativo; y, un enfoque transdisciplinar. Y tiene como ejes temáticos: la reconexión con la naturaleza; la recuperación de la sensación de pertenencia; dar prioridad a los lugares y a las personas que más lo necesitan; y replantear el ciclo de vida a largo plazo en los ecosistemas industriales. Desde su lanzamiento se organizó una gran campaña de comunicación buscando la participación de la ciudadanía en su fase de diseño. Luego se establecieron los premios NBE[282] e incluso un festival[283]. Además, como en otras políticas[284], se creó una plataforma experimental, el New European Bauhaus Lab[285]. En 2023, en el marco del Año Europeo de las Competencias, se ha dado prioridad a la parte educativa, poniendo en marcha una Academia de la Nueva Bauhaus Europea y las ruta *DiscoverEU*, con apoyo

---

[279] Comisión Europea, comunicación del 15 de septiembre de 2021, *La Nueva Bauhaus Europea: hermosa, sostenible, juntos*, COM(2021) 573 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0573

[280] «Press statement by President von der Leyen on the New European Bauhaus», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1902

[281] La Declaración *Towards a high-quality Baukultur for Europe* fue aprobada por los Ministros de Cultura europeos en Davos (Suiza,) en 2018. Véase: https://baukultur--production--storage.s3.amazonaws.com/baukultur/2022-06-09-081317--davos-declaration.pdf

[282] En 2023 se abre la convocatoria a los países de los Balcanes Occidentales. Véase: «New European Bauhaus Prizes 2023», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://prizes.new-european-bauhaus.eu/

[283] El Festival tiene una vocación participativa, pero también de difusión de la propia iniciativa. Véase: «The Festival of the New European Bauhaus», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://new-european-bauhaus.europa.eu/get-involved/festival_en

[284] Recordemos que en Europa Creativa se creó el Laboratorio de Innovación Creativa (*Creative Innovation Lab*) como de los ejes transversales del programa. Para 2022 se lanzó una convocatoria con una financiación de casi 14 millones de euros dirigida a diseñar y probar soluciones digitales innovadoras con un potencial de impacto positivo, a largo plazo, en múltiples sectores culturales y creativos. Véase: «Innovation Lab. CREA-CROSS-2022-INNOVLAB», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/crea-cross-2022-innovlab Para 2023 se dedicaron casi 5.5 millones de euros al Laboratorio de Innovación Creativa, entre otros objetivos, para apoyar el pensamiento ecológico y de economía circular, incluida la innovación para la sostenibilidad, la inclusión y la bienestar en línea con las prioridades de la Nueva Bauhaus Europea. Este proyecto se recoge en el programa de trabajo de Europa Creativa para 2023. Véase: 2023 Annual Work Programme for the implementation of the Creative Europe Programme», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2022-08/creative-europe-work-programme-amendment-2122_C2022_6138.pdf

[285] La idea es poder ofrecer un espacio de co-creación en el que se puedan poner en marcha diferentes proyectos de la comunidad NBE, conectando a la gente y creando redes. Véase: «The NEB Lab», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://new-european-bauhaus.europa.eu/about/neb-lab_en

del programa Erasmus+. Tanto la gestión como la financiación de esta iniciativa no resultan claras, como advirtió en un informe el Parlamento Europeo en 2022[286], ya que este carácter multidisciplinar hace que los recursos puedan venir de varios programas e instrumentos[287]. Esta iniciativa recibe fondos[288] a través de las convocatorias de programas como Europa Creativa, Erasmus+, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, Horizonte Europa (incluido el EIT Comunidad Nueva Bauhaus Europea[289] o el proyecto CrAFT[290]), LIFE, FEDER (a través del *European Urban Initiative*[291], entre otras), Mercado Único, DIGITAL, e incluso del BEI[292]. Hasta 2022 se habían logrado movilizar 100 millones de euros, y para 2023-2024, a través de Horizonte Europa, se destinarán 106 millones más[293].

[286] La gestión de la NBE es plural por los diversos canales de donde viene la financiación. Sin embargo, la comunicación la centraliza Centro Común de Investigación (JRC) adscrito al programa Horizonte Europa. En la guía de financiación CultureEU, en el capítulo dedicado a la NBE no se menciona ninguna cifra presupuestaria en el MFP 2021-2027. En este sentido, en el informe del PE sobre la Nueva Bauhaus Europea 2021/2255(INI), aprobado en el Pleno del 14 de septiembre de 2022, este se lamentaba de la falta de claridad en cuanto a su financiación a partir de 2023 y propone crear un programa nuevo e independiente. No puede estar basado en programas infrafinanciados como Europa Creativa, Erasmus+ o el Cuerpo Europeo de Solidaridad. Aboga por dar mayor dotación a Horizonte Europa y que la Comisión vele por que complemente otras políticas de la Unión, incluida la política de cohesión, e incluya el respaldo a la NBE en los acuerdos y programas de asociación, con el apoyo de las políticas estructurales y de cohesión. Véase: Parlamento Europeo, Informe sobre la Nueva Bauhaus Europea, 19 de julio de 2022, (2021/2255(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0213_ES.html

[287] La Comisión publicó en 2023 el informe *New European Bauhaus Progress Report* (COM(2023)) 24 final en el que se pueden comprobar los progresos alcanzados. Véase: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:24:FIN y https://new-european-bauhaus.europa.eu/new-european-bauhaus-progress-report_en

[288] Los ejemplos de esta multiplicidad de recursos se pueden encontrar en: «Diffusion of new meanings», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://new-european-bauhaus.europa.eu/diffusion-new-meanings_en En este documento también se puede comprobar esta transversalidad financiera: https://new-european-bauhaus.europa.eu/system/files/2022-08/overview_funding_opportunities_New_European_Bauhaus.pdf Y en la web: https://new-european-bauhaus.europa.eu/get-involved/funding-opportunities/transformation-places-ground-calls-2023-2024_en

[289] «New European Bauhaus Call for proposals for Co-Creation of public space through citizen engagement», EIT Urban Mobility, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.eiturbanmobility.eu/eit-community-new-european-bauhaus-call-for-proposals-for-co-creation-of-public-space-through-citizen-engagement/

[290] Es un proyecto financiado por el programa un proyecto de Horizonte Europa que se inspira en la Nueva Bauhaus Europea y reúne a ciudades, ciudadanos, legisladores, artes y académicos para dar forma a la transición hacia la neutralidad climática para 2030. Más detalles en: https://craft-cities.eu/ (acceso el 8 de septiembre de 2023).

[291] En 2022 se lanzó una convocatoria con un presupuesto de 50 millones de euros. Véase: «Press release: New European Bauhaus under Cohesion Policy: €50 million call for innovative projects in cities», European Commission, 11 de octubre de 2022, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6003

[292] Para más información de la NBE por parte del BEI: https://www.fi-compass.eu/publication/other-resources/new-european-bauhaus-territorial-development-model-neb-tdm-financial-instrument; https://institute.eib.org/2022/06/new-european-bauhaus-financing-instrument-announced-on-20-june/; https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/NEB_TDM_financial_instrument.pdf

[293] «Press release: New European Bauhaus a major catalyst of the European Green Deal, funding to be scaled up further», European Commission, 17 de enero de 2023, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_203

3. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA

Los poderes públicos han dado, tradicionalmente, poca importancia en sus políticas económicas al papel que juegan las distintas ICC en la salud de la economía de un país (Bakhshi y Cunningham 2016). Quizá ello es debido a la dificultad de medir el valor de la cultura por la naturaleza de quien realiza la inversión, por el propio proceso de toma de decisiones, por el mismo objeto de la inversión que va más allá del rendimiento económico y que busca beneficios sociales; y, a veces, por la escala de tiempo de la inversión (Holden 2004). Se puede hacer una distinción entre medir los efectos del sector cultural en la economía utilizando técnicas de medición del gasto, por ejemplo, estudios de impacto económico, y utilizar técnicas de valoración econométrica (valoraciones de preferencias declaradas o reveladas y bienestar subjetivo) para encontrar el valor que la gente otorga a una variedad de bienes que no son de mercado, y expresar esto en términos monetarios (Crossick y Kaszynska 2016). Precisamente, este reconocimiento social de la economía de la cultura como valor permitiría superar la falsa dicotomía entre el valor cultural (intrínseco) y el valor económico o social (instrumental) de la cultura (Klamer 2016).

La economía de la cultura sí que ha tenido un reconocimiento por parte de las instituciones comunitarias, tanto por su papel en la integración económica de la UE, como por su influencia en la narrativa comunitaria. Así, desde la lógica del mercado único, se ha potenciado la libre circulación de los trabajadores y de mercancías; se prohíbe la discriminación basada en la nacionalidad para obtener financiación de otro Estado miembro; o cuando las ICC europeas entran en crisis, desde las instituciones comunitarias se ve necesario una acción complementaria o una intervención reguladora que cada vez se sitúa más a nivel europeo que a nivel nacional (Craufurd Smith 2015). Además, el potencial de la cultura, asociado a la economía creativa, se erigió como solución a determinados problemas económicos y sociales de la UE como la falta de competitividad y el lento crecimiento económico (Littoz-Monnet 2012).

Por ejemplo, la crisis derivada de la pandemia del COVID-19[294] puso de relieve la importancia de analizar la política industrial de la UE y el Mercado Único juntos, para tener mejor en cuenta el impacto económico y social que las interrupciones en el libre flujo de bienes, servicios y personas tienen en las empresas europeas. En la Estrategia Industrial de la UE de 2021[295] se mencionaba al ecosistema de las industrias culturales y creativas como uno de los catorce ejes estratégicos para la recuperación y resiliencia, y para la transición verde y digital. Este ecosistema de las ICC se reconoce como generador de empleo y como palanca para el crecimiento económico, gracias al emprendimiento creativo que tiene un enorme potencial a la hora de fomentar la resiliencia, la innovación y las nuevas oportunidades de negocio. Además, ayuda a dinamizar la cohesión social, así como el bienestar y la mejora de la salud, como se demostró durante la pandemia. Con datos previos a la pandemia, el sector empleaba a 8,02 millones de personas, representaba el 3,95 % del valor añadido de la UE (477.000 millones euros) e involucraba a 1,2 millones de empresas, de las cuales el 99,9 % son pymes[296]. Sin embargo, el COVID-19 puso en evidencia los grandes desafíos estructurales del sector, que no se resolvieron con la anterior crisis de 2008[297] y que se exacerbaron con la guerra de Rusia en Ucrania. Los

---

[294] En el informe que publicó EY en 2021 (tras el del 2014 – *Creating Growth*) *Rebuilding Europe – The cultural and creative economy before and after the COVID-19 crisis* en el que se hacían tres sugerencias para el futuro: incrementar la financiación pública y promover la inversión privada; promover la diversificación de la oferta cultura en un marco legal sólido; y, utilizar a las ICC como motor de las transformaciones sociales y medioambientales. El informe de 2021 se puede leer aquí: https://www.rebuilding-europe.eu/ (acceso el 8 de septiembre de 2023).

[295] Comisión Europea, documento de trabajo del 5 de mayo de 2021, *Annual Single Market Report 2021*, SWD(2021) 351 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0351

[296] En abril de 2022 se publicó un análisis temático para conocer el impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) con el objetivo de apoyar a las economías y sociedades europeas a recuperarse de la pandemia del COVID-19 y fortalecer su resiliencia frente a futuras crisis. Los datos económicos aquí aportados proceden del informe anual del Mecanismo Único de 2021. Véase: European Commission, *Recovery and Resiliene Scoreboard. Themathic Analysis. Culture and Creative Industries*, 2022, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_culture.pdf Para conocer estadísticas sobre cultura en Eurostat, ver el informe de 2019 accesible aquí: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10177894/KS-01-19-712-EN-N.pdf Sobre el empleo cultural (versión 2019): https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=cult_emp_sex&lang=en Otros organismos también dieron cuenta del impacto de la pandemia en los SICC. A modo de ejemplo: OECD *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) - Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors*, 2020, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/culture-shock-covid-19-and-the-cultural-and-creative-sectors-08da9e0e/; World Economic Forum, *Building Back Better: An Action Plan for the Media, Entertainment and Culture Industry*, 2020, https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/node/1432; *UNESCO, Las industrias culturales y creativas frente al COVID-19: panorama del impacto económico*, 2021, https://es.unesco.org/creativity/publications/las-industrias-culturales-creativas-frente; European Investment Bank. *Economic Investment Report 2021-2022*, https://www.eib.org/attachments/publications/economic_investment_report_2021_2022_en.pdf

[297] Los SICC resistieron bien a la crisis de 2008 según destaca el informe del Parlamento Europeo de 2018. Véase: Magdalena Pasikowska-Schnass, *Briefing. Promoting culture*. European Parliament Research Service, PE 623.555 – June 2019 http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623555/EPRS_BRI(2018)623555_EN.pdf Sin embargo, hay estudios que consideran que las consecuencias no fueron tan positivas, ya que se redujo la financiación pública, lo que llevó a la desaparición de muchas iniciativas artísticas, así como una reducción del sector

SICC es un sector en el que, además de la atomización y fragmentación, las condiciones laborales y de vida de sus profesionales es precaria, siendo la mayoría autónomos, con ingresos discontinuos y con pocas competencias demandadas por el mercado de trabajo.

La idea de apoyar a nivel europeo el ecosistema, o de cuidar la *ecología cultural*, como lo llama John Holden (2015), no es nueva. De hecho, ha sido una constante por parte de las instituciones europeas, tanto de la Comisión, del Consejo o del Parlamento Europeo. Así, figuraba como uno de los objetivos de la *Agenda Europea para la Cultura* de 2007 en su punto 3.2: «La promoción de la cultura como catalizador de la creatividad en el marco de la Estrategia 2020». La Nueva Agenda de 2018 recoge el mismo objetivo y lo engloba en la dimensión económica de la estrategia cultural de la UE, con una redacción actualizada, dando apoyo a la creatividad basada en la cultura en los ámbitos de la educación y la innovación y para el empleo y el crecimiento. Por su lado, el Consejo también ha contemplado en sus planes de trabajo una acción prioritaria en este campo[298]. En el plan de 2011-2014, la prioridad B estaba dedicada a las ICC. En el de 2015-2018,

que se convirtió en más comercial y con propuestas culturales más elitistas. El hecho que proyectos de jóvenes artistas o más vanguardistas corrieran el riesgo de no sobrevivir, supuso una amenaza para la diversidad de la cultura europea. Véase: Lluís Bonet y Fabio Donato, *The Financial Crisis and its Impact on the Current Models of Governance and Management of the Cultural Sector in Europe*, ENCACT Journal of Cultural Management and Policy, 2011, https://www.encatc.org/media/2703-journal_vol1_issue1_dec2011512.pdf

[298] Además de los planes de trabajo, existen otros documentos aprobados por el Consejo en apoyo a los SICC. Por citar algunos: European Commission Green Paper *Unlocking the potential of cultural and creative industries* (COM/2010/183 final); Council conclusions on *Cultural and creative crossovers to stimulate innovation, economic sustainability and social inclusion* (2015/C172/04); Council conclusions on *The recovery, resilience and sustainability of the cultural and creative sectors* (2021/C 209/03, 2.6.2021); Council Conclusions on *Building a European Strategy for the Cultural and Creative Industries Ecosystem* (7809/22, 4.4.2022). Más información en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7809-2022-INIT/xx/pdf

la C se refería a los SICC, destacando la economía creativa[299] y la innovación[300]. Por su parte, en el de 2019-2022, de nuevo la prioridad C, hacía mención a «Un ecosistema que apoye a los artistas y a los profesionales de la creatividad y la cultura y los contenidos europeos». Y, finalmente, la primera de las prioridades en el Plan de trabajo para 2023-2026 es la que se ocupa de los artistas y profesionales de la cultura, con el objetivo de potenciar los sectores cultural y creativo. También el Parlamento Europeo se ha preocupado por el tema, aprobando, por ejemplo, el mismo año del estallido de la pandemia, la Resolución *Recuperación cultural de Europa*[301].

Existen distintos canales de financiación y programas presupuestarios comunitarios con el objetivo de apoyar la recuperación y fortalecer la resiliencia del ecosistema de las industrias y sectores cultural y creativo, haciendo de la UE su mercado natural y superando la fragmentación para competir en un mercado global. Esta ayuda proveniente de las instituciones europeas también sirve para fomentar el compromiso de los SICC con los objetivos de sostenibilidad, y capitalizar las nuevas tendencias aceleradas por la pandemia, incluso en el ámbito digital y el medioambiente, garantizando las condiciones de trabajo justas para todos los profesionales de la cultura y la creación.

---

[299] 2021 fue declarado el Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible, por parte de la UNCTAD. La economía creativa no tiene una definición única. Es un concepto en evolución que se basa en la interacción entre la creatividad humana y las ideas y la propiedad intelectual, el conocimiento y la tecnología. Esencialmente son las actividades económicas que tienen su origen en el conocimiento en las que se basan las industrias creativas. Las industrias creativas, que incluyen publicidad, arquitectura, artes y oficios, diseño, moda, cine, video, fotografía, música, artes escénicas, edición, investigación y desarrollo, software, juegos de computadora, edición electrónica y televisión/radio, son el alma de la economía creativa. También se consideran una importante fuente de valor comercial y cultural. En definitiva, la economía creativa es la suma de todas las partes de las industrias creativas, incluyendo el comercio, el trabajo y la producción. Hoy en día, las industrias creativas se encuentran entre los sectores más dinámicos de la economía mundial que ofrecen nuevas oportunidades para que los países en desarrollo salten a áreas emergentes de alto crecimiento de la economía mundial. Véase: UNCTAD, *Creative Economy Outlook: Trends in international trade in creative industries*. 2018. https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2018d3_en.pdf
También resultan muy interesantes los informes que publica el proyecto colaborativo sobre economía creativa: https://www.creativityculturecapital.org/ Lo mismo el informe del Policy and Evidence Centre (Nesta), *A Global Agenda for the Cultural and Creative Industries is the PEC's contribution to the United Nations 2021 International Year of Creative Economy for Sustainable Development*, 2021, https://pec.ac.uk/policy-briefings/a-global-agenda-for-the-cultural-and-creative-industries

[300] Conclusiones del Consejo (2014/C 463/02) sobre el Plan de trabajo de Cultura (2015-2018) OJ C 463, 23.12.2014, p. 4–14, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.463.01.0004.01.ENG

[301] La Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la recuperación cultural de Europa (2020/2708(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0239_ES.pdf

Al igual que otras industrias, los SICC cuentan también con una línea de financiación recogida en los planes de los Estados miembros en el marco del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**[302] con una suma total de 10.000 millones de euros. Esta financiación a través de los planes nacionales está orientada a fortalecer las habilidades y el desarrollo de capacidades para hacer frente e impulsar las transiciones ecológica y digital en toda Europa, con el objetivo de hacer de las infraestructuras culturales más sostenibles, accesibles para un público más amplio y adaptadas/adaptables a las necesidades cambiantes de la sociedad contemporánea. Igualmente se incluye en este mecanismo una línea destinada al proyecto Nueva Bauhaus Europea.

La financiación proveniente de los **FEDER, FSE+, FC, CRII**[303] destinada a las ICC va dirigida, en el contexto de la política de cohesión europea a nivel regional y local, a apoyar la inversión en capital humano y los negocios creativos, con la creación de nuevos puestos de trabajo y la incorporación de tecnologías avanzadas.

El programa **Europa Creativa**[304] tiene dos objetivos principales. Por un lado, aumentar la competitividad y el potencial económico de los sectores cultural y creativo, en particular el sector audiovisual; y, por otro, salvaguardar, desarrollar y promover la diversidad y el patrimonio cultural y lingüístico europeos[305]. El programa Europa Creativa está abierto a las organizaciones culturales y creativas de los Estados miembros de la UE, y bajo determinadas condiciones a países del Espacio Económico Europeo, a países candidatos o candidatos potenciales y a los países de la Política Europea de Vecindad[306]. Para el período 2021-2027, el presupuesto del programa es de 2.440

[302] En el informe de la Comisión Europea de 2022 sobre las industrias culturales y creativas en el marco de NextGenerationEU *Recovery and Resilience Scoreboard*, se habla de la suma de más de 10.000 millones de euros que los 27 Estados miembros dedican en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia.
[303] Coronavirus Response Investment Inniciative Plus (2020) para la política de cohesión. Véase: «Cohesion policy action against coronavirus», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/coronavirus-response_en
[304] El programa Europa Creativa 2021-2027 viene regulado por Reglamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece el Programa Europa Creativa (2021 a 2027), DO L 189 de 28.5.2021, p. 34/60, http://data.europa.eu/eli/reg/2021/818/oj
[305] Para conocer los programas de trabajo para implementar el programa Europa Creativa ver: (2021) https://ec.europa.eu/culture/sites/default/files/2021-05/creative-europe-2021-work-programme-c2021-3563_WP.pdf; (2022) https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2022-01/creative-europe-2022-work-programme-c_2022_36_f1.pdf
[306] En este documento de la Comisión se pueden ver qué países pueden participar a fecha de 15 de enero de 2023, acceso el 8 de septiembre de 2023: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-

millones de euros (1.470 millones de euros para 2014-2020)[307]. A diferencia del periodo anterior, el programa no solo tiene una dimensión económica, sino también un componente social, además de poner el énfasis en las transiciones digitales y ecológicas. Cuenta con tres subprogramas, el capítulo Cultura, el capítulo MEDIA (medios audiovisuales) y el capítulo intersectorial[308].

- El **capítulo «Cultura»**[309]**,** con un 33% del presupuesto del programa, abarca los SICC y las acciones están encaminadas a: a) reforzar la cooperación transnacional[310] y la dimensión transfronteriza de la creación, circulación y visibilidad de las obras europeas, y la movilidad de los operadores de los sectores cultural y creativo[311]; b) aumentar el acceso y la participación en la cultura y potenciar el interés de las audiencias, y mejorar el desarrollo de audiencias en toda Europa[312]; c) promover la resiliencia de las sociedades

---

2027/crea/guidance/list-3rd-country-participation_crea_en.pdf Para la participación de terceros países hay que tener en cuenta que deben garantizar que cumplen con la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales (AVMSD) (2010 y actualizada en 2018). La Directiva 2010/13/UE sobre servicios de medios audiovisuales (AVMSD, en inglés) tiene por objetivo crear y garantizar el correcto funcionamiento de un mercado único de la UE para los servicios de medios audiovisuales, contribuyendo al mismo tiempo a la promoción de la diversidad cultural y proporcionando un nivel adecuado de protección de los consumidores y los niños. La directiva del 2010 fue modificada y actualizada por la Directiva (UE) 2018/1808 como parte de la estrategia del mercado único digital, con el fin de: extender ciertas reglas audiovisuales a plataformas para compartir videos, así como contenido audiovisual compartido en ciertos servicios de redes sociales; introducir flexibilidad en las restricciones aplicables a la televisión; fortalecer la promoción del contenido europeo; proteger a los niños y hacer frente a la incitación al odio con mayor eficacia; y reforzar la independencia de las autoridades reguladoras nacionales. Los países de la UE deben garantizar, además, la «libertad de recepción» y no deben restringir las transmisiones de medios audiovisuales de otros países de la UE. Véase: «Revision of the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/revision-avmsd

[307] El programa Europa Creativa 2014-2020 era heredero de los programas MEDIA (1991-2013), el programa MEDIA Mundus (2011-2013), y los programas Cultura (2000-2013). Para conocer la evaluación sobre estos programas y la comparación con el de Europa Creativa ver el informe de 2018 de la Comisión Europea. Véase: European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Platteau, X., McKissack, B., Capdevila, M. et al., *Interim evaluation of the Creative Europe Programme and ex-post evaluation of the Culture, MEDIA 2007 and MEDIA Mundus programmes – Final report*, Publications Office, 2018, https://data.europa.eu/doi/10.2766/973441

[308] La Comisión Europea es responsable de la implementación del Programa. Dentro de la Comisión, las siguientes Direcciones Generales ejecutan el Programa; i) Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura - DG EAC; ii) Dirección General de Redes de Comunicación, Contenidos y Tecnologías - DG CNECT; iii) Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros - DG ECFIN-, por co-delegación o subdelegación cruzada, para la ejecución de la acción 6.1. MediaInvest; y, finalmente la Dirección General de Comunicación de la Comisión – DG COMM.

[309] «Creative Europe CULTURE strand», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/creative-europe-culture-strand

[310] A través de sucesivas convocatorias, Europa Creativa financia proyectos de cooperación cultural de organizaciones que forman parte del ecosistema del SICC. Véase: «European cooperation projects», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/culture-strand/european-cooperation-projects

[311] Este es uno de los apartados a los que más recursos dedica el programa Europa Creativa. Del proyecto piloto i-Portunus se creó en 2022 *Culture Moves Europe*, con una financiación de 21 millones de euros para 2022-2025, para facilitar la colaboración transnacional a través de un programa de movilidad, con especial foco en los artistas emergentes. Véase: «Culture Moves Europe», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/creative-europe-culture-strand/culture-moves-europe-mobility-for-artists-and-professionals

[312] El apoyo a la creación de plataformas que fomenten la visibilidad y faciliten el acceso de obras que fomenten los valores europeos y la diversidad, también está dentro de las prioridades de financiación de Europa Creativa. Véase:

e impulsar la inclusión social y el diálogo intercultural a través de la cultura y el patrimonio cultural; d) reforzar la capacidad de los sectores cultural y creativo europeos, incluida la capacidad de las personas que trabajan en ellos, para fomentar el talento, para innovar, prosperar y generar empleo y crecimiento; e) reforzar la identidad y los valores europeos a través de la concienciación cultural, la educación artística y la creatividad basada en la cultura en el ámbito de la educación; f) fomentar el desarrollo de capacidades en los sectores cultural y creativo europeos, incluidas las organizaciones de base y las microorganizaciones, a fin de que puedan ser activas a escala internacional[313]; g) contribuir a la estrategia global de la Unión para las relaciones internacionales mediante la cultura.

- El **capítulo «Media»**[314] cuenta con un 58% del presupuesto, engloba al sector audiovisual e incluye acciones destinadas a[315]: a) cultivar el talento, alimentar las competencias y las cualificaciones y fomentar la cooperación, la movilidad y la innovación transfronterizas en la creación y producción de obras audiovisuales europeas, estimulando así la colaboración entre Estados miembros con diferentes capacidades audiovisuales; b) aumentar la circulación, la promoción, la distribución en línea y en salas de las obras audiovisuales europeas, dentro de la Unión y a escala internacional en el nuevo entorno digital, en particular a través de modelos empresariales innovadores; c) promover las obras audiovisuales europeas, incluidas las obras patrimoniales, y apoyar el compromiso y el desarrollo de audiencias de todas las edades, en particular, del público joven, en toda Europa y fuera de ella.

- Finalmente, el **capítulo «Intersectorial»**[316] abarca actividades de los sectores de la cultura y la creación, y su financiación (9% del presupuesto del programa) va dirigida a: a) apoyar la cooperación política transnacional intersectorial, incluidas la cooperación

---

«European platforms», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/culture-strand/european-platforms

[313] El proyecto Creative FLIP es una acción preparatoria financiada por la Comisión cuyo objetivo principal es ayudar a construir una resiliencia más sólida del sector cultural y creativo, fortaleciendo aún más el ecosistema general de los SICC apoyando las capacidades de sus actores en las áreas de finanzas, aprendizaje/habilidades, innovación y derechos de propiedad intelectual. Véase: https://creativeflip.creativehubs.net/ (acceso el 8 de septiembre de 2023).

[314] En 2021 se cumplieron 30 años del programa MEDIA. Véase: «Creative Europe MEDIA celebrates its 30th anniversary in 2021!», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/creative-europe-media-celebrates-its-30th-anniversary-2021

[315] Para conocer las prioridades financieras del subprograma MEDIA orientadas a la creación de contenido, a la industria, a las audiencias y a la difusión de conocimiento. Véase: «Creative Europe MEDIA strand», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/creative-europe-media-strand

[316] «CROSS-SECTORAL Strand», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/cross-sectoral-strand

en lo que se refiere al fomento del papel de la cultura en la inclusión social y la cooperación con respecto a la libertad artística, y promover la visibilidad del Programa y respaldar la transferibilidad de los resultados del Programa; b) estimular enfoques innovadores de la creación, la distribución y la promoción de contenidos, y de acceso a estos, en los sectores cultural y creativo y otros sectores, en particular teniendo en cuenta la transición al entorno digital, que cubra tanto la dimensión comercial como la no comercial; c) promover actividades transectoriales orientadas a la adaptación a los cambios estructurales a los que se enfrenta el sector de los medios de comunicación, en particular propiciando un entorno mediático libre, diverso y pluralista, un periodismo de calidad y la alfabetización mediática, incluido en el entorno digital; d) apoyar la creación de oficinas del Programa en los países participantes y las actividades de dichas oficinas, y estimular la cooperación transfronteriza y el intercambio de mejores prácticas en los sectores cultural y creativo.

Otro de los programas europeos con financiación para los SICC es **Horizonte Europa**[317]. Es el principal programa de la UE dedicado a fomentar la colaboración y fortalecer el impacto de la investigación y la innovación en la sociedad. Sirve además para desarrollar, apoyar e implementar las políticas dentro y fuera de la UE, también en el ámbito cultural. El presupuesto para 2021-2027 es de 95.500 millones de euros. En 2023-2024 la UE ha invertido 13.500 millones de euros en investigación e innovación[318]. En el programa sucesor de Horizonte 2020 se ha considerado como una de las prioridades la integración efectiva de las ciencias sociales y humanidades en todo el ciclo del programa, desde la temática que se plantea hasta la evaluación del impacto. Este programa se estructura en 3 pilares:

(1) El primero de los pilares es: *Excelencia científica* en el que se incluye el European Rearch Council/Consejo Europeo para la Investigación (ERC)[319], puesto en marcha en 2007 como principal órgano para la financiación en ciencia de la UE; las

[317] «Horizon Europe», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en
[318] «Press release: EU to invest €13.5 billion in research and innovation for 2023-2024», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7404
[319] «European Research Council», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/european-research-council_en

acciones del programa Marie Skłodowska-Curie[320], para fomentar las capacidades y movilidad de los investigadores europeos (doctorales y posdoctorales); y, las infraestructuras de investigación financiadas tanto por Horizonte Europa como el Fondo de Cohesión, para proporcionar recursos y servicios a las comunidades de investigación con el objetivo de fomentar la investigación.

(2) El segundo de los pilares es: *Desafíos globales y competitividad industrial europea*. Y cuenta con el monto más grande de los tres pilares: 53 000 millones de euros para el periodo 2021-2027. Se divide en seis bloques o clústeres: (a) Salud; (b) Cultura, creatividad y sociedad inclusiva; (c) Seguridad civil para sociedad; (d) Mundo digital, industria y espacio; (e) Clima, energía y movilidad; y, finalmente, (f) Alimentación, Bioeconomía, Recursos Naturales, Agricultura y Medioambiente. El clúster *Cultura, Creatividad y Sociedad Inclusiva*[321] apoya iniciativas que favorecen la innovación sostenible, ayuda en la transición a nuevas formas de trabajo, asegurando la inclusión social de tales transformaciones y atraer, proteger y retener una mano de obra cualificada. La Comisión, a través de la DG Investigación e Innovación invierte en el acceso al patrimonio común europeo a través de nuevas tecnologías, la digitalización y la conservación mediante el desarrollo de soluciones sostenibles y el turismo cultural inclusivo en Europa. Financia igualmente nuevos modelos de gestión participativa e inclusiva que se desarrollen en museos e instituciones culturales y proyectos que incluyan nuevas tecnologías para aumentar la competitividad internacional de la producción cultural europea. Sin embargo, en otros clústeres también hay acciones dedicadas a cultura. Por ejemplo, en el clúster *Digital, industria y espacio*[322], que tiene como una de sus áreas de trabajo el desarrollo ético de las tecnologías digitales e industriales y

---

[320] « Marie Skłodowska-Curie Actions», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/marie-sklodowska-curie-actions_en

[321] European Commission Decision C(2022)7550 of 6 December 2022, *Horizon Europe, Work Programme 2023-2024, 5. Culture, Creativity and Inclusive Society*, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-5-culture-creativity-and-inclusive-society_horizon-2023-2024_en.pdf
Oportunidades de financiación y los proyectos financiados bajo el clúster 2, en: «European Cultural Heritage and the Cultural and Creative Industries», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://rea.ec.europa.eu/funding-and-grants/horizon-europe-cluster-2-culture-creativity-and-inclusive-society/european-cultural-heritage-and-cultural-and-creative-industries_en

[322] European Commission Decision C(2023) 2178 of 31 March 2023, *Horizon Europe Work Programme 2023-2024, 7. Digital, Industry and Space*, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-7-digital-industry-and-space_horizon-2023-2024_en.pdf

centradas en el ser humano, caben igualmente iniciativas relacionadas con la cultura como STARTS[323], o la Nueva Bauhaus Europea[324] dentro de este paraguas.

(3) El tercer pilar lleva por título *Europa innovadora*. En él se incluyen: (a) El Consejo Europeo de Innovación (EIC)[325] que promueve la innovación de vanguardia con potencial de crecer en nuevos mercados a nivel mundial[326]; (b) los Ecosistemas europeos de innovación (EIE), para fomentar que estén más conectados y sean más eficientes para apoyar el crecimiento de las empresas, en especial las pymes, incentivar la innovación y estimular la cooperación entre los actores de la innovación a nivel nacional, regional y local, completando en este caso las acciones financiadas por el FEDER; y, por último, (c) el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT)[327], organismo independiente de la UE creado en 2008 para fortalecer la capacidad de Europa para innovar, e impulsar la innovación reuniendo a organizaciones de los sectores empresarial, de educación superior y de investigación para encontrar soluciones a los desafíos globales. El EIT creó en 2022 una nueva Comunidad de Conocimiento e Innovación (KIC), la novena, conocida como *EIT Culture and Creativity*[328], para fortalecer y transformar los sectores e industrias culturales y creativos de Europa (CCSI). Conecta creativos y organizaciones en la red de innovación más grande de Europa con el objetivo que la cultura y la creatividad ayuden a mejorar las vidas de los ciudadanos, a transformar comunidades, a generar empleo y

[323] La financiación prevista para 2023 de esta iniciativa desde Horizonte Europa (HORIZON-CL4-2023-HUMAN-01-82: Art-driven digital innovation: Towards human compatible and ecologically conscious technology (CSA)) es de 3 millones de euros, e irán destinados a las residencias, los premios y al festival STARTS. https://starts.eu/

[324] Horizonte Europa dedica también parte de su presupuesto a financiar proyectos relacionados con la NBE. Un ejemplo es la convocatoria HORIZON-CL4-2023-HUMAN-01-53: Localised and Urban Manufacturing, supporting creativity and the New European Bauhaus (RIA using FSTP), con un montante de 10 millones de euros para 2023. https://new-european-bauhaus.europa.eu/

[325] https://eic.ec.europa.eu/index_en

[326] Por ejemplo, para 2023, en una de las tres áreas de trabajo, el Acelerador, en la Comisión tiene previsto gastar 1.130 millones, 525 millones de euros van destinados a tecnologías de próxima generación en áreas estratégicas para Europa, que incluyen: biomarcadores para el cáncer, descontaminación para la gestión de pandemias, almacenamiento de energía, Nueva Bauhaus Europea, componentes cuánticos o semiconductores, o agricultura resiliente. Más detalles en el Programa de trabajo para 2023 dedicado al EIC: https://eic.ec.europa.eu/eic-2023-work-programme_en

[327] «European Innovation Council», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://eit.europa.eu/

[328] El *EIT Culture and Creativity* cuenta con una financiación estimada de 300 millones de euros, que puede aumentar por iniciativas publico-privadas, y dispone de 6 subsedes que abarcan toda la geografía de la UE. Más detalles: https://eit.europa.eu/eit-community/eit-culture-creativity Y aquí: https://eit.europa.eu/sites/default/files/factsheet_on_the_knowledge_and_innovation_community_cultural_and_creative_industries_.pdf El EIT Culture and Creativity también ha sido abordado por el Parlamento y el Consejo en su Decisión (UE) 2021/820 relativa a la *Agenda Estratégica de Innovación para 2021-2027 del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT)*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021D0820 Igualmente formó parte de la agenda del Consejo (Cultura) del 28 y 29 de noviembre de 2022. Véase: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14575-2022-INIT/en/pdf

crecimiento, y a crear efectos indirectos en otros sectores, para que Europa se convierta en el motor de la innovación en el mundo.

Además de los anteriores instrumentos financieros existe el **InvestEU**[329] que tiene como destinatarios los SICC. Sobre la base del exitoso Instrumento de Garantía de las ICC para 2014-2020 (más de 2.000 millones euros en préstamos movilizados) que formaba parte del programa Europa Creativa y era gestionado por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI)[330], InvestEU puede financiar productos específicos facilitando el acceso a créditos bancarios a los pequeños operadores como las pymes, microorganizaciones y organizaciones pequeñas y medianas de los sectores cultural y creativo, así como desarrollar sus habilidades en un campo poco explorado para los SICC. El uso de este instrumento financiero busca al mismo tiempo reforzar el efecto palanca de los fondos de la UE que pueden atraer financiación privada y nuevas oportunidades para las empresas culturales y creativas generando nuevos modelos de financiación, para evitar la dependencia de los recursos públicos.

Hay, además, financiación para los SICC dentro de los programas DIGITAL y Mercado Único, pero se estudian en el apartado siguiente dedicado más específicamente a la dimensión digital.

4. LA DIMENSIÓN DIGITAL

De acuerdo con el *Eurobarómetro Especial 518* (2021), una gran mayoría (82 %) de los ciudadanos de la UE considera útil que la UE defina y promueva una visión europea

[329] Recordemos aquí el informe publicado por el FEI, dependiente del BEI: *Martket Analysis of the Cultural and Creative Sectors in Europe. A Sector to Invest In*. European Investment Fund, Deloitte, KEA. 2021. https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cultural_creative_sectors_guarantee_facility/ccs-market-analysis-europe.pdf

[330] En 2020, con motivo de la pandemia se movilizaron recursos adicionales del Instrumento de Garantía para las ICC. Véase: «Coronavirus: European Commission and European Investment Fund announce new Covid-19 measures for businesses under the EUR 251m Cultural and Creative Sectors Guarantee Facility», EIF, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2020/european-commission-eif-announce-new-covid19-measures-under-cultural-creative-sector-guarantee-facility.htm

común sobre los derechos y los principios aplicables en el mundo digital[331]. Europa, como otras partes del mundo, está inmersa desde hace unas décadas en una profunda transformación digital que afecta a nuestra manera de trabajar, de comunicarnos e incluso a nuestra calidad de vida, y la cultura no ha sido ajena a estos cambios[332]. La relación de la cultura con la digitalización se materializa de diversas maneras: bien a través de la digitalización del contenido cultural, como es el caso del patrimonio cultural; bien por la creación de contenido digital por los profesionales de la cultura o por los propios consumidores; bien compartiendo opiniones e información sobre temas o productos culturales a través de plataformas digitales[333]. Este escenario lleva a las instituciones comunitarias a intervenir en un mercado regulatorio (el Mercado Digital Europeo)[334] para garantizar los derechos de los ciudadanos, por medio del acceso a bienes y servicios culturales en el ámbito digital, la libertad de expresión, una remuneración digna a los creadores[335], o la participación cultural digital, y fomentando la diversidad cultural y lingüística en el entorno digital. Pero al mismo tiempo, la UE puede proveer de medios financieros para mejorar las infraestructuras o los equipos, o incluso las competencias para su manejo, así como facilitar la conexión a internet en los países miembros, o fomentar la creación de plataformas digitales que ofrecen contenido cultural.

Como se vio anteriormente, una de las prioridades para el periodo 2019-2024 es crear una «Europa adaptada a la era digital»[336]. Por ello se lanzó un plan concreto para 2030, «el

---

[331] En 2021 se elaboró el Eurobarómetro Especial 518 sobre Derechos y principios digitales. El objetivo general del Eurobarómetro era preparar una declaración sobre los principios digitales para promover un mapa digital europeo basado en valores que ayude a fomentar sociedades más democráticas e inclusivas, asegurando la participación de todos los ciudadanos de la UE y que estos puedan acceder y aprovechar el potencial de un mundo cada vez más digital. Los resultados del Eurobarómetro en cuestión: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2270

[332] Este es uno de los aspectos tratados por el informe del Parlamento Europeo: VV.AA. 2019. Research for CULT Committee - Culture and creative sectors in the European Union – *Key future developments, challenges and opportunities*. EPRS.
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629203/IPOL_STU(2019)629203_EN.pdf

[333] Magdalena Pasikowska-Schnass, *Digital Culture – Access issues (Briefing)*, European Parliamentary Research Service, 2020, acceso el 9 de septiembre de 2023,
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651942/EPRS_BRI(2020)651942_EN.pdf

[334] Aquí se pueden encontrar algunos ejemplos del marco regulatorio de la UE en temas de cultura digital:
https://culture.ec.europa.eu/policies/regulatory-framework

[335] Ver para este tema la Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9/CE y 2001/29/CE (DO L 130 de 17.5.2019, p. 92). En este punto, resulta interesante citar: Iglesias, María, Shamuilia, Sheron, Anderberg, Amanda, *Intellectual Property and Artificial Intelligence: a literature review*, European Commission, Joint Research Centre, Publications Office, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2760/8600

[336] «Una Europa Adaptada a la Era Digital», Comisión Europea, acceso el 8 de septiembre de 2023,
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es

Camino para la Década Digital»[337], estableciendo una hoja de ruta de lo propuesto en la Comunicación COM(2021) 118 final, la *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*[338]. El coste de la no Europa derivado de desaprovechar los potenciales beneficios de la política digital europea[339] se estimaba en alrededor de 315.000 millones de euros en 2021, pudiendo alcanzar los 1,3 billones de euros en 2033. Cabe señalar que no todos los beneficios de la transformación digital se pueden evaluar en términos cuantitativos[340].

La dimensión digital de la cultura venía referida de manera muy escueta en la *Agenda Europea para la Cultura* de 2007, como un objetivo específico, para facilitar el acceso al patrimonio cultural. Sin embargo, en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018, figura como una acción transversal (*Digital4Culture*)[341] a las dimensiones social, económica y externa de la cultura. Por su parte, en los planes de trabajo del Consejo de los periodos 2011-2014[342], 2015-2018[343] y 2019-2022[344], y 2023-2026[345] se observa

---

[337] «Press release. State of the Union: Commission proposes a Path to the Digital Decade to deliver the EU's digital transformation by 2030», 15 de septiembre de 2023, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4630

[338] En 2021 se presentó Brújula Digital de la Década Digital de la UE en base a cuatro ejes: capacidades, infraestructuras digitales, transformación digital de las empresas y la digitalización de los servicios públicos. Véase: «Europe's Digital Decade: digital targets for 2030», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en Más detalles sobre esta Comunicación en su texto: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118&from=en

[339] En la Comunicación COM/2022/83 final *Hacia una economía ecológica, digital y resiliente: nuestro modelo europeo de crecimiento*, se explica las oportunidades para la UE en el sector digital y las necesidades de inversión. Véase: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0083&from=EN

[340] Niombo Lomba, Lenka Jančová y Meenakshi Fernandes, «Digital transformation. Cost of Non-Europe. Study», *European Parliamentary Research Service*, PE 699.475 (2022). https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699475/EPRS_STU(2022)699475_EN.pdf

[341] Ver el punto 5.2 de la Nueva Agenda: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0267&from=EN

[342] En el Plan de este periodo 2011-2014 se hace mención a la digitalización del patrimonio cultural. Véase: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/educ/117795.pdf

[343] No se recoge la dimensión digital de la cultura como una prioridad del Plan de trabajo de 2015-2018, pero sí se menciona a la hora de hablar del acceso a la cultura. Más detalles en las Conclusiones (2014/C 463/02): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG1223(02)&from=EN Como parte del MAC se publicó el informe de la Comisión *Promoting access to culture via digital means : policies and strategies for audience development : work plan for culture 2015-2018*, European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Publications Office, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2766/548666

[344] En el Plan de trabajo de 2019-2022 la digitalización no figuraba como una prioridad específica. Se mencionaba sí como una «cuestión horizontal importante a tener en cuenta» junto a las estadísticas. Se añadía que «La digitalización ofrece al arte y la cultura nuevas e innovadoras posibilidades de acceso, expresión, preservación, difusión y consumo». Véase en las Conclusiones del Consejo (2018/C 460/10): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XG1221(01)&from=ES

[345] En el Plan de trabajo de 2023-2026 no figura tampoco como una prioridad específica, aunque sí se destaca como un elemento transversal a cada una de ella. En la prioridad dedicada a los SICC (1), se menciona la necesidad de potenciar su digitalización; cuando se refiere a la cultura para la gente (2), se subraya la importancia de importancia de proteger a los menores y adolescentes de contenido digital dañino para ellos o de descubrir la diversidad cultural

cómo el aspecto digital va adquiriendo un papel mayor de forma gradual, pasando de una mera mención como algo vinculado al patrimonio cultural, a estar inserto en la política cultura de manera horizontal, desde el acceso a la cultura hasta destacarlo como un elemento clave en la transformación de los SICC.

Al igual que ocurre con las distintas dimensiones de la política cultural de la UE es difícil de cuantificar el apoyo económico a las iniciativas a escala europea que tengan que ver con la cultura digital. Ya se ha apuntado que la cultura digital se incluye en la dimensión verde o regional, por ejemplo. También existen instrumentos concretos que prevén ayudas a los SICC, como el **Programa *Europa Digital***[346]. Así, a través de los centros de innovación digital[347] se ayuda, en forma de ventanillas únicas, a las empresas a aprovechar las oportunidades digitales para mejorar sus procesos y productos con miras a mejorar su competitividad en cinco áreas clave como son la supercomputación, la inteligencia artificial; la seguridad cibernética; las habilidades digitales (reforzando este apartado que también aborda **Erasmus+**)[348]; y la puesta en marcha y accesibilidad de tecnologías digitales. También el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia** y los **Fondos Estructurales** complementan la financiación disponible de los Estados. En este caso, y de acuerdo con los planes estatales para hacer frente al impacto del COVID-19, se brinda apoyo a las pymes para capacitar y mejorar las habilidades digitales de los trabajadores; a la industria tecnológica relacionada con lingüística y la IA[349]; o a la creación, sobre la base de Europeana, del *Dataspace for Cultural Heritage* que tiene como

europea a través de los medios digitales. Más detalles en las Conclusiones del Consejo: https://www.consilium.europa.eu/media/60399/st15381-en22.pdf

[346] «The Digital Europe Programme», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme

[347] A partir de la Smart Specialisation Platform (S3) que hemos visto más arriba al tratar la dimensión territorial de la cultura: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/digital-innovation-hubs-tool

[348] La transformación digital de la educación es una de las prioridades del programa Erasmus+ 2021-2027, existiendo una Plan de Acción concreto para este tema durante el mismo periodo en que se alude a la diversidad cultural y creativa de Europa. Véase la Comunicación COM(2020) 624 final *Adaptar la educación y la formación a la era digital* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0624 Más información sobre el Plan: https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan

[349] El PE elaboró un informe sobre la inteligencia artificial en los sectores educativo, cultural y audiovisual (2020/2017(INI)) accesible aquí: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0127_ES.pdf Para saber más sobre la IA y los SICC, ver la nota de Baptiste Caramiaux en 2020 para el PE: Research for the CULT Committee: *The Use of Artificial Intelligence in the Cultural and Creative Sectors*. Directorate-General for Internal Policies. European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/629220/IPOL_BRI(2020)629220_EN.pdf Es interesante también destacar la Comunicación COM(2018) 237 final de la Comisión *Inteligencia Artificial para Europa*, accesible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:237:FIN El Banco Mundial en 2020 titulaba de manera muy elocuente su informe: *Europe 4.0: Addressing Europe's Digital Dilemma*. Accesible aquí: https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/addressing-europes-digital-dilemma

objetivo poner en marcha un espacio de datos común para apoyar la transformación digital del sector del patrimonio cultural de Europa. Precisamente, la plataforma Europeana[350] fue creada en 2008 para la digitalización del patrimonio cultural. Su misión es apoyar al sector del patrimonio cultural impulsado por lo digital, dotándolo de herramientas para construir una economía resiliente, creadora de empleo de calidad y que ofrezca un mayor bienestar y un sentido de identidad europea. Su financiación proviene del **Mecanismo *Conectar Europa*** para la infraestructura digital[351]. Brinda acceso a más de 60 millones de objetos digitales (libros, música, obras de arte y más), y tiene como prioridades en su plan estratégico para 2021-2025: mejorar la infraestructura, mejorar la calidad de los datos, y fomentar las capacidades de las instituciones dedicadas al patrimonio cultural europeo.

En el marco de **Europa Creativa**, ya se ha indicado previamente el apoyo directo a la innovación y digitalización de los SICC. Sin embargo, dentro del capítulo intersectorial para el periodo 2021-2027, y en línea con la estrategia digital de la Comisión, se crearon específicamente unos mecanismos para acelerar el proceso innovador y estudiar los impactos de la digitalización, los llamados «laboratorios para la innovación creativa» (*Creative Innovation Lab*)[352]. En un principio, esta iniciativa, fue creada como proyecto piloto en 2021, y su objetivo es incentivar a los actores de diferentes sectores culturales y creativos a diseñar y probar soluciones digitales innovadoras con un potencial impacto positivo a largo plazo, como herramientas, modelos y metodologías que puedan apoyar a estos sectores en la transformación verde y digital. Las soluciones deben ser fácilmente replicables y tener potencial para penetrar en el mercado.

---

[350] Más información sobre Europeana y sus proyectos en su página web: https://pro.europeana.eu/page/strategy-2020-2025-summary (acceso el 8 de septiembre de 2023).

[351] El Connecting Europe Facility – Digital (CEF), dispone de 1.600 millones de euros para 2021-2027 y depende de DG CNECT (Mercado Interior) https://hadea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility/about_en Europeana formaba parte de INEA (Agencia Ejecutiva para la Innovación y las Redes, en sus siglas en inglés) que gestionaba programas de la UE en materia de transporte, energía y telecomunicaciones (CEF), pero cesó sus operaciones el 31 de marzo de 2021. La Agencia Ejecutiva Europea de Salud y Digital (HaDEA) se estableció el 1 de abril de 2021 para hacerse cargo de la cartera heredada de CEF, así como de los programas de financiación adicionales de la UE. Más información: https://hadea.ec.europa.eu/index_en y https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility_en

[352] La convocatoria de 2021 se incluyó en el capítulo intersectorial del programa Europa Creativa con un presupuesto de 13,6 millones de euros. Más información: https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/cross-sectoral-strand y https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/creative-innovation-lab (accesos el 8 de septiembre de 2023)

Por otro lado, en **Horizonte Europa**, dentro del pilar 2 (clúster 4), se da también soporte a investigaciones y proyectos relacionados con el *Media Lab* de Realidad Virtual (VR) y a tecnologías y aplicaciones de Realidad Extendida (XR). Así como a través de la Comunidad de Conocimiento e Innovación de la *EIT Culture and Creativity* que tiene la misión de impulsar la innovación y la competitividad de los SICC europeos. Igualmente, la dimensión digital de la cultura está relacionada con el **Mercado Único y la Nueva Estrategia Industrial de 2021**, en concreto, con asegurar el cumplimiento de la aplicación de la Directiva de Derechos de Autor y Servicios de Medios Audiovisuales (AVMSD). Además, la Ley de Mercados Digitales (*Digital Market Act* – DMA)[353] y la Ley de Servicios Digitales (*Digital Service Act* – DSA)[354] deben completar la reforma de los derechos de autor y la revisión de la AVMSD para garantizar un entorno en línea justo para los sectores creativos y promover la igualdad de las condiciones laborales, ya que es crucial para fortalecer el contenido europeo y apoyar valores esenciales europeos como la diversidad cultural y el pluralismo mediático en el contexto digital.

5. LA DIMENSIÓN SOCIAL

Europa, a pesar de ser uno de lugares del mundo donde hay mayores niveles de igualdad social, de condiciones de trabajo más elevadas y de amplia protección social, ha tenido que hacer frente al aumento de las desigualdades[355], al populismo, la radicalización y otras amenazas que se han incrementado con las sucesivas crisis[356]. La cultura puede jugar un papel a la hora de reforzar la cohesión social, fundamental para evitar y resolver conflictos[357]. Para ello, como argumenta Gijs de Vries, es necesario que Europa trate la

[353] Tanto el DMA como el DSA han sido abordados por el PE y el Consejos. Más información: https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20211209STO19124/eu-digital-markets-act-and-digital-services-act-explained y https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/council-and-european-parliament-reach-agreement-on-the-digital-markets-act/

[354] «The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online environment», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en

[355] Resulta interesante el informe de Valentina Montalto y Francesco Panella, *The cultural dimension of inequality*, Domínguez Torreiro, Marcos editor(s), European Commission, 2021, JRC124937 https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124937

[356] En las teorías de la integración europea, la cohesión cultural no es un prerrequisito para la integración social. Aquí hablamos de la cohesión social a través de la cultura. Véase: Gerard Delanty, «Social Integration and Europeanization: The Myth of Cultural Cohesion», en *Europeanization*, (Leiden, The Netherlands: Brill, 2000).

[357] La cultura es uno de los factores que determinan el capital social, definido por Stephen Aldridge, David Halpern y Sarah Fitzpatrick en *Social capital: a discussion paper*. London. Cabinet Office Performance and Innovation Unit. 2002. http://www.social-capital.net/docs/PIU%20Paper%20by%20S%20Aldridge.pdf La manera de medir el capital

cultura desde un punto de vista holístico (De Vries 2021). La cultura constituye un medio ideal para integrar a los colectivos desfavorecidos, fomentar los valores democráticos, luchar contra la brecha de género o el racismo o cualquier tipo de discriminación. Además, la participación cultural también mejora la salud y el bienestar de los ciudadanos[358]. Es innegable que los recursos culturales de los que dispone una sociedad representan un valioso activo en términos de los servicios que proporcionan a su comunidad, por ejemplo, a través de la generación de retornos económicos ligados a actividades de producción y distribución. Pero, no es menos cierto que ese valor también se consigue por medio de la generación de intangibles como la cohesión social, el sentido de pertenencia a una comunidad y la marca país o el poder blando en las relaciones internacionales (Ateca Amestoy 2021).

La UE tiene consagrado la dimensión social europea en el Tratado de Lisboa (artículos 3 del TUE, 9 y 151 del TFUE, entre otros), recibiendo un impulso en 2017 con la adopción del texto *Pilar europeo de derechos sociales* por parte del Parlamento, el Consejo y de la Comisión. La Comisión sucesora de la presidida por Jean-Claude Junker retomó el tema y lo incorporó como una de las cuatro prioridades de la Agenda Estratégica 2019-2024: «Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social»[359]. En 2021 la Comisión presentó un Plan de Acción con iniciativas concretas para hacer realidad el Pilar Europeo de Derechos Sociales[360]. Propone varios objetivos para la UE para 2030 basado en 20 principios agrupados en tres grupos: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; condiciones de trabajo justas; y, protección e inclusión social. Los Estados miembros se comprometieron en la cumbre de Oporto de 2021 (bajo presidencia de

social es a través del nivel de confianza en otra gente. También tratado en OECD. *The Well-Being of Nations: the Role of Human and Social Capital*, Centre for Educational Research and Innovation, Paris. 2001.

[358] Para este tema amplio, consultar: Tuuli Lähdesmäki *et al*, *Europe from Below: Notions of Europe and the European among Participants in EU Cultural Initiatives*. Brill, 2021. http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctv1sr6j1b

[359] Ver la página 5 de la Agenda Estratégica para 2019-2024: https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf

[360] Para más información sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es y https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/index.html

Portugal del Consejo) a cumplir estos objetivos y adaptar consecuentemente sus planes nacionales[361].

El Consejo y la Comisión han dado una serie de pasos para incluir la dimensión social de la cultura en sus trabajos e iniciativas. Así, la *Nueva Agenda Europea para la Cultura*, adoptada en 2018, la recoge como su primer objetivo estratégico: «Dimensión social: Utilizar el potencial de la cultura y la diversidad cultural para el bienestar y la cohesión social»[362]. Al año siguiente se publicó, en el marco del MAC, el estudio *From social inclusion to social cohesion: the role of culture policy*[363]. A este trabajo le siguieron otros[364] y continúa en la agenda del diálogo estructurado potenciado por la Comisión y el Consejo a través de la plataforma *Voices of Culture*. El Consejo, por su parte, fijó directamente la cohesión social y el bienestar como una de las cinco prioridades del Plan de trabajo para 2019-2022. De este periodo se puede mencionar el informe resultante de los trabajos realizados por un grupo de expertos de los Estados miembros sobre «cultura para la cohesión social» en el que se abordaron temas como la cultura y la vejez, la cultura y el bienestar, el papel de la cultura a la hora de prevenir la despoblación en zonas rurales, o el papel de la cultura para aumentar la autoestima para (re)entrar en el mercado laboral[365]. También cabe destacar que, durante la presidencia portuguesa del Consejo de la UE en el primer semestre de 2021 se presentó la Carta de Porto Santo[366], un mapa con

[361] En la cumbre del 7-8 de mayo de 2021 se adoptó la Declaración de Oporto sobre cuestiones sociales. En la página web del Consejo se puede consultar el texto de la Declaración: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/

[362] Ver punto 4.1 de la Nueva agenda: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:267:FIN En realidad, no define exactamente qué es bienestar o qué es cohesión social. Tan solo se limita a destacar tres puntos en los que consistiría la prioridad señalada: (1)Fomentar las capacidades culturales de todos los europeos ofreciendo un amplio abanico de actividades culturales y proporcionando oportunidades para una participación activa; (2) Impulsar la movilidad de profesionales en los sectores culturales y creativos y eliminar los obstáculos para su movilidad; y, (3) Proteger y promover el patrimonio cultural europeo como recurso compartido, con el fin de sensibilizar a las personas en torno a nuestra historia y valores comunes y reforzar el sentido de la identidad común europea.

[363] European Commission. *From social inclusion to social cohesion: the role of culture policy*, Publications Office, 2019, https://data.europa.eu/doi/10.2766/851458

[364] European Commission, *How culture and the arts can promote intercultural dialogue in the context of the migratory and refugee crisis : report with case studies, by the working group of EU Member States' experts on intercultural dialogue in the context of the migratory and refugee crisis under the open method of coordination*, Publications Office, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2766/468525 O European Commission. *Report on the Role of Public Arts and Cultural Institutions in the Promotion of Cultural Diversity and Intercultural Dialogue*. Publications Office, 2014, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/201405-omc-diversity-dialogue_en.pdf

[365] Las conclusiones de los talleres sobre cultura y cohesión social se pueden consultar en el informe: https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-08/Report-Workshop-Culture-SocialCohesion_November-20_en.pdf

[366] En estos enlaces se puede encontrar más información sobre la *Carta de Porto Santo - La cultura y la promoción de la democracia: por una ciudadanía cultural europea* (2021): https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2021/05/07/social-summit/;

recomendaciones para implementar y desarrollar un paradigma de *democracia cultural* en Europa[367]. En cuanto al plan de trabajo más reciente, el de 2023-2026, la dimensión social de la cultura figura en una de sus áreas prioritarias de trabajo: «Cultura para la gente: potenciar la participación cultural y el papel de la cultura en la sociedad», pero también podría derivarse de la lectura de otros objetivos estratégicos, como el relacionado con los artistas y creadores o «la cultura por el planeta».

Precisamente, como consecuencia del impacto del COVID-19 se vio cómo era necesario abordar la mejora de las condiciones de trabajo de los artistas y creadores[368] en los planes de recuperación de la UE y de los Estados miembros. La iniciativa **SURE**[369], con un total 100.000 millones de euros, está destinada a Estados miembros que deseen financiar los costes directos de las organizaciones culturales y a los agentes que se vieron fuertemente afectados por el brote de COVID-19. Los empresarios y empleados que trabajan en todos los sectores culturales pueden beneficiarse de programas de subvenciones salariales,

---

https://portosantocharter.eu/the-charter/ ; https://portosantocharter.eu/wp-content/uploads/2021/05/PortoSantoCharter.pdf

[367] Según se expone en la Carta de Porto Santo: La «democracia cultural» es un modelo cultural que, con raíces en la década de 1960, gana preponderancia en algunos proyectos en la década de 1980, y aboga por la creación de condiciones para la participación más activa y el reconocimiento de prácticas culturales de diferentes grupos sociales. «Democracia cultural» implica una nueva forma de relación entre instituciones y comunidades: la cultura como un espacio abierto donde cada ciudadano puede participar y ser responsable. Este paradigma implica un cambio de actitud y un paso del consumo al compromiso. Rechaza la disminución de ciudadanos y audiencias no vinculadas a las élites, valorando lo que cada uno conoce, sus tradiciones, su voz. No «lleva cultura» a los territorios, porque en todos territorios ya hay cultura: valora la cultura local y la complementa con otras expresiones culturales, abriendo la experiencia local a lo universal, estimulando este diálogo.

[368] Las últimas estadísticas sobre empleo y cultura de Eurostat (2021) son accesibles aquí: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Culture_statistics_-_cultural_employment Además, el tema de las condiciones laborales de los trabajadores de la cultura fue objeto de la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la recuperación cultural de Europa (2020/2708(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0239_ES.pdf Del informe EY Rebuilding Europe 2021: en https://www.rebuilding-europe.eu/ https://1761b814-bfb6-43fc-9f9a-775d1abca7ab.filesusr.com/ugd/4b2ba2_1ca8a0803d8b4ced9d2b683db60c18ae.pdf Y objeto de análisis por parte del Parlamento Europeo en: Research for CULT Committee - *The Situation of Artists and Cultural Workers and the post-COVID-19 Cultural Recovery in the European Union - Background Analysis*, EPRS, 2021, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/652250/IPOL_STU(2021)652250_EN.pdf y en IDEA Consult, Goethe-Institut, Amann S. y J. Heinsius, Research for CULT Committee – *Cultural and creative sectors in post-Covid-19 Europe: crisis effects and policy recommendations*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. 2021, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/652242/IPOL_STU(2021)652242_EN.pdf La opinión de Niklas Nienaß para la Comisión de Presupuestos y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios *on the implementation report on the Recovery and Resilience Facility* (2021/2251(INI)) https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CULT/PA/2022/02-07/1246969ES.pdf
Igualmente, figura en los planes de Resiliencia y Recuperación: https://cultureactioneurope.org/files/2021/11/NRRPs_analysed_digital.pdf (acceso el 8 de septiembre de 2023).

[369] «The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)», European Commission, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en

medidas de apoyo a los trabajadores autónomos o eventuales, o formación vinculada al trabajo a tiempo parcial.

La dimensión social de la cultura también es objeto de financiación dentro del programa **Horizonte Europa**. Dentro del clúster o grupo 2, se incluye la acción destinada a «Cultura, creatividad y sociedad inclusiva»[370]. En el programa de trabajo para 2023-2024[371] en este apartado se financian proyectos destinados a cumplir con los objetivos y las prioridades de la UE para mejorar la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana[372], la salvaguarda y promoción del patrimonio cultural, y responder y dar forma a múltiples facetas sociales, económicas, transformaciones tecnológicas y culturales.

En su Comunicación de 14 de noviembre de 2017 titulada *Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura*, la Comisión expuso su visión de trabajar con vistas al establecimiento, a más tardar en 2025, de un Espacio Europeo de Educación, en el que las fronteras no obstaculizasen el aprendizaje; una Unión en la que vivir temporalmente en otro Estado miembro con el fin de estudiar y aprender de cualquier forma o en cualquier contexto se convirtiera en la norma, y en la que hablar dos idiomas, además de la lengua materna, fuese lo habitual; y una Unión en la que las personas sintiesen intensamente su identidad europea, el patrimonio cultural de Europa y su diversidad. En este contexto, la Comisión incidió en la necesidad de impulsar el programa Erasmus+.

---

[370] Más información en European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, *Horizon Europe: strategic plan 2021-2024*, Publications Office, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2777/083753

[371] El Plan de Trabajo del programa Horizonte Europa para 2023-2024, en el que se incluye un apartado específico para la cultura y la sociedad inclusiva se aprobó por la Decisión C(2022)7550, de la Comisión Europea, de 6 de diciembre de 2022.
https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/3c6ffd74-8ac3-11eb-b85c-01aa75ed71a1 Sobre las oportunidades de financiación, también ver:
(2023-2024) https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-5-culture-creativity-and-inclusive-society_horizon-2023-2024_en.pdf
(2021-2022) https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-5-culture-creativity-and-inclusive-society_horizon-2021-2022_en.pdf

[372] «¿Europa se está convirtiendo en un continente menos cultural?», los resultados del Eurobarómetro de 2013 sobre acceso y participación cultural, la primera sobre el tema desde 2007, sugerían que este podría ser el caso. Véase: «Press release: Survey shows fall in cultural participation in Europe», European Commission, 4 de noviembre de 2013, acceso el 8 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1023

Erasmus+[373] es el programa insignia para la educación[374], formación, juventud y el deporte de la UE, y contribuye al crecimiento sostenible, al empleo de calidad y la cohesión social, y a impulsar la innovación y fortalecer la identidad europea y la ciudadanía activa. En 2022, el programa cumplió su 35 aniversario y cuenta con un presupuesto de 26.200 millones de euros para 2021-2027 (para el periodo 2014-2020 fueron 15.000 millones de euros), de los cuales aproximadamente el 83% va a educación, 10,3% a juventud, y 1,9% a deporte. Este programa tiene fuertes vínculos con la política cultural europea[375] haciendo que puedan participar escuelas, universidades, bibliotecas, museos o centros culturales, entre otras instituciones de aprendizaje formal o no formal de los 27 Estados miembros de la UE, así como terceros países[376]. Se estructura en tres acciones prioritarias que también están vinculadas a la cultura: (1) Proyectos de movilidad[377], residencia artística o cultural, e intercambios de conocimiento que promuevan el diálogo intercultural y la adquisición de competencias (también lingüísticas); (2) Cooperación entre organizaciones e instituciones para posibilitar el desarrollo de redes, desarrollo de capacidades técnicas y creativas, el impulso de la internacionalización y el acceso a nuevos mercados, y la innovación, la digitalización (en línea con el Plan de Acción para la Educación Digital 2021-2027)[378] y la creación de

[373] El programa viene regulado por el Reglamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece Erasmus+, el Programa de la Unión para la educación y la formación, la juventud y el deporte, y se deroga el Reglamento (UE) 1288/2013. DO L 189 de 28.5.2021, p. 1/33. http://data.europa.eu/eli/reg/2021/817/oj Más información sobre Erasmus+ en la web del programa: https://erasmus-plus.ec.europa.eu/

[374] Existe un claro vínculo entre los niveles de educación y participación en la cultura, por eso para la UE es prioritaria la educación y formación en el ámbito cultural. El Tratado de Lisboa recoge en el título XII, artículo 165 y 166 las disposiciones relativas a la educación, justo antes de las de cultura. Como en este ámbito, la educación es una competencia de los Estados miembros y la UE apoyará y complementará la acción de estos. Acceso cultura y participación (Edición especial del Eurobarómetro 2013): https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf Otros documentos relevantes sobre el acceso a la cultura en la UE: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623532/EPRS_ATA(2018)623532_ES.pdf y https://epthinktank.eu/2017/11/10/arts-culture-and-cultural-awareness-in-education-policy-podcast/

[375] Para ver todos los proyectos financiados con fondos de Erasmus+ que tienen que ver con la cultura, véase: «Erasmus+. Search results (Creativity And Culture)», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023. https://erasmus-plus.ec.europa.eu/projects/search/?page=1&sort=&domain=eplus2021&view=list&map=false&projectTopics=creativity+and+culture__31047486&searchType=projects

[376] Para saber más sobre los países que pueden participar en el programa Erasmus+, véase: «Erasmus+. Eligible countries», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://erasmus-plus.ec.europa.eu/programme-guide/part-a/eligible-countries

[377] Interesante estudio del PE que compara los formatos virtuales con la movilidad física: Bert-Jan Buiskool, y Marye Hudepohl, *Virtual formats versus physical mobility. Briefing*, Research for CULT Committee. Policy Department for Structural and Cohesion Policies. European Parliament. 2020, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/629217/IPOL_BRI(2020)629217_EN.pdf

[378] El Plan de Acción de Educación Digital contribuye a la prioridad de la Comisión «una Europa adaptada a la era digital». También apoya el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuyo objetivo es crear una Unión Europea más ecológica, digital y resiliente. Es, además, esencial para materializar el objetivo de lograr un Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025. Contribuye a la consecución de los objetivos de la Agenda de Capacidades Europea, el

nuevos modelos de negocio, así como la excelencia profesional y educativa, a través de la investigación buscando sinergias con el programa Horizonte Europa; y (3) Desarrollo de políticas a nivel europeo destinadas a la mejora en el ámbito de la educación (acciones de divulgación, experimentación, recopilación y análisis de datos, y la cooperación internacional). Además, existen las llamadas «Actividades Jean Monnet», que apoyan cátedras o centros de excelencia, el debate político en el mundo académico y las asociaciones relacionadas con la integración europea. Finalmente está el capítulo dedicado al deporte. Por otro lado, el programa Erasmus+ apoya los esfuerzos dirigidos a fomentar las competencias y capacidades creativas[379] que exige el mercado laboral y la economía. El abandono de los estudios de forma prematura puede llevar al desempleo y a la marginación social. Lo mismo que a las personas adultas escasamente formadas que encuentran más difícil adaptarse a los cambios tecnológicos. La educación, la formación y el trabajo con los jóvenes y el deporte pueden, además, servir para fomentar los valores europeos, impulsar la integración social y mejorar la comprensión intercultural. También cabe destacar que Erasmus+ tiene una fuerte dimensión internacional, sobre todo en el capítulo de educación y juventud.

En el marco de la Estrategia Europea para la Juventud, que viene desarrollándose desde 2010[380], se lanzó en 2016 el **Cuerpo Europeo de Solidaridad**[381]. Este programa tiene por objetivo crear un sentimiento de pertenencia al proyecto europeo[382] entre los jóvenes entre 18 y 30 años (35 años para los casos de proyectos de ayuda humanitaria), favorecer

Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y la «Brújula digital 2030: el enfoque europeo para la década digital». Más información: https://education.ec.europa.eu/es/focus-topics/digital-education/action-plan

[379] Referencia a la Nueva Agenda Europea para la Cultura (2018), punto 1 de la dimensión social: Se propone un nuevo enfoque con la capacidad cultural como principio rector. Esto implica ofrecer un amplio abanico de actividades culturales de calidad, promoviendo oportunidades de participación y creación para todos los ciudadanos y reforzando los vínculos existentes entre la cultura y la educación, los asuntos sociales, la política urbana, la investigación y la innovación.

[380] En 2018 se actualizó la Estrategia Europea para la Juventud para el periodo 2019-2027 por medio de la Resolución (2018/C 456/01) del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, *Sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027*. DO C 456 de 18.12.2018, p. 1/22. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:42018Y1218(01)

[381] Su base legal viene recogida en el Reglamento (UE) 2021/888 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021, por el que se establece el Programa del Cuerpo Europeo de Solidaridad y se derogan los Reglamentos (UE) 2018/1475 y (UE) 375/2014. DO L 202 de 8.6.2021, p. 32/54. http://data.europa.eu/eli/reg/2021/888/oj

[382] En esta infografía elaborada por Ivana Katsarova y Samy Chahripara el Parlamento Europeo se puede aprender sobre la participación democrática de los jóvenes en la UE. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733649/EPRS_ATA(2022)733649_EN.pdf Es parte del resultado del Eurobarómetro de 2021 sobre la juventud europea: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/youth-survey-2021

la cohesión social y promover la ciudadanía activa, todo ello mediante un espíritu de solidaridad y acciones de voluntariado, incluidas las que tienen una vertiente cultural[383]. Para el periodo financiero de 2021-2027, el Cuerpo Europeo de Solidaridad tiene una dotación de 1.000 millones de euros, repartidos el 94% para proyectos de voluntariado y solidaridad y el 6% por voluntariado en el marco del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. El programa es ejecutado por la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura en nombre de la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura[384]. Este programa tiene que ser consistente y buscar sinergias con otros programas como Erasmus+[385], la Estrategia Europea para la Juventud 2019-2027, los logros alcanzados en el Año Europeo de la Juventud 2022[386] y otras iniciativas impulsadas desde las instituciones europeas[387] en áreas de juventud, la inclusión social[388], el diálogo intercultural y los valores europeos[389].

Por otro lado, está el programa ***Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores*** (CERV)[390], antes conocido como programa *Europa para los Ciudadanos* y el programa *Derechos*,

---

[383] Los primeros voluntarios acudieron a Norcia (Italia), tras el terremoto de agosto de 2017, para ayudar en la reconstrucción de los edificios dañados y trabajar con la población local a través de distintos proyectos hasta 2020, con un presupuesto de 790.000 euros.

[384] «European Solidarity Corps (2021-2027)», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2021-2027/european-solidarity-corps_en

[385] El Cuerpo Europeo de Solidaridad, está vinculado al programa Erasmus+. Más detalles: https://youth.europa.eu/home_en (acceso el 9 de septiembre de 2023). Por otro lado, en 2021, la Comisión adoptó la Decisión (EU) 2021/1877 *para hacer los programas Erasmus+ y Cuerpo Europeo de Solidaridad más inclusivos y participativos*. DO L 378 de 26.10.2021, p. 15/21. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1877/oj

[386] Sobre el Año Europeo de la Juventud 2022: https://youth.europa.eu/year-of-youth_es (acceso el 9 de septiembre de 2023).

[387] En 2019, el Consejo aprobó las Conclusiones (2019/C 189/06) *Sobre las jóvenes generaciones creativas*, en las que instaba a tomar nuevas medidas para atender las cinco prioridades siguientes: promover un acceso a la cultura y una participación en la cultura de los niños y los jóvenes; reforzar la cooperación intersectorial, con insistencia en las sinergias entre la cultura y la educación; favorecer el emprendimiento de los jóvenes en los sectores cultural y creativo; propiciar la aparición de nuevos talentos; y, promover las cibercompetencias y la alfabetización mediática. DO C 189 de 5.6.2019, p. 34/38. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019XG0605(03)

[388] Aquí cabe mencionar las Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo *Sobre la promoción de la dimensión intergeneracional en el ámbito de la juventud para fomentar el diálogo y la cohesión socia*l (15361/22), https://www.consilium.europa.eu/media/60392/st15361-en22.pdf

[389] El Parlamento Europeo aprobó en 2016 la Resolución sobre el papel del diálogo intercultural, la diversidad cultural y la educación en la promoción de los valores fundamentales de la UE (2015/2139(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0005_ES.html

[390] El 2021 se adoptó un nuevo Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/19/justice-rights-and-values-council-adopts-programmes-of-up-to-1-8-billion-for-2021-2027/ El Reglamento que lo regula es el 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de abril de 2021 por el que se establece el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0692&from=ES El CERV (del inglés Citizens, Equality, Rights and Values) vino a sustituir a sus predecesores *Europa para los Ciudadanos*, y *Derechos, Igualdad y Ciudadanía*. Sobre las oportunidades de financiación de este programa. Véase: «Citizens, Equality, Rights and Values programme», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/justice-and-

Igualdad y Ciudadanía, que cuenta con 1.680 millones de euros para el periodo 2021-2027. El CERV, que junto el programa Justicia forma el Fondo Justicia, Derechos y Valores, tiene cuatro ejes temáticos, también relacionados con la cultura, y su financiación viene gestionada por dos DG distintas. Desde EACEA se gestionan, en nombre de la DG Just – Justicia y Consumidores, oportunidades de financiación en el marco de los dos capítulos del programa CERV: (1) Valores de la Unión: proteger y promover los valores de los Estados miembros de la Unión Europea. La Comisión financia proyectos relacionados con la promoción y protección del Estado de derecho, los derechos fundamentales y la democracia; y, (2) Compromiso y participación de los ciudadanos: promover el compromiso y la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión, los intercambios entre ciudadanos de diferentes Estados miembros y sensibilizar sobre la historia europea común. La DG Just, por su parte, se encarga directamente de los otros dos ejes del programa: (3) Igualdad, derechos e igualdad de género: promover los derechos, la no discriminación, la igualdad (incluida la igualdad de género[391]) y promover la incorporación de la perspectiva de género y la no discriminación. Aquí la Comisión apoya acciones para promover la igualdad, abordar la discriminación y mejorar las respuestas al racismo[392] y la xenofobia, en forma de discursos de odio y delitos de odio. También trata las vulnerabilidades de grupos y comunidades específicos particularmente afectados por la discriminación (grupos

consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_en Y el plan de trabajo para 2023-2024, aprobado por la Decisión de la Comisión Europea, del 1 de diciembre de 2022, C(2022) 8588 final, https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/c_2022_8588_1_en_annexe_acte_autonome_cp_part1_v2.pdf

[391] La igualdad de género fue una de las prioridades del Plan de trabajo de 2019-2022 del Consejo y es una de las temáticas transversales de la Comisión 2019-2024, también en el ámbito de la cultura. Véase: «Gender equality», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/policies/selected-themes/gender-equality Se han publicado varios estudios en el marco del diálogo estructurado, como: European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Gender gaps in the cultural and creative sectors*, Publications Office of the European Union, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2766/322133 European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Towards gender equality in the cultural and creative sectors : report of the OMC (open method of coordination) working group of Member States' experts*, Menzel, A. (editor), Publications Office, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2766/122208 También ha sido tratado por la plataforma *Voices of Culture* https://voicesofculture.eu/2019/05/14/gender-balance-in-the-cultural-and-creative-sectors/ Para más información sobre la estrategia de la Comisión sobre la igualdad de género, véase: «Gender equality strategy. Achievements and key areas for action», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en

[392] Destacamos aquí la publicación: Bert-Jan Buiskool, Andrea Giannetto y Bastiaan Verberne, *The role of culture, education, media and sport in the fight against racism*, Research for CULT Committee European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2021, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690905/IPOL_STU(2021)690905_EN.pdf

LGTBI+[393]; comunidades gitana[394], judía o musulmana; o personas con discapacidad[395]); y (4) Daphne: desde donde se da financiación para proyectos que trabajan la lucha contra la violencia, incluida la violencia de género y la violencia contra los niños, también en línea[396].

Si bien la integración y la cultura han sido temas dominantes en los debates académicos y políticos, los vínculos e intersecciones de la migración, la integración y las artes y la cultura permanecen poco estudiados (McGregor y Ragab 2016). Sin embargo, para las instituciones europeas, este tema se convirtió en un asunto prioritario tras la crisis migratoria de 2015[397], y dedicaron financiación para proyectos culturales relacionados con la integración de la población migrante. Además de Europa Creativa[398] y Horizonte Europa[399], existe un instrumento específico que también apoya iniciativas relacionadas con cultura e inmigración. Se trata del **Fondo de Asilo, Migración e Integración** (FAMI)[400], dependiente de la DG HOME (Interior), y contribuye al diseño de políticas en

[393] En 2020 se presentó la estrategia europea para la igualdad de las personas LGTBI+ 2020-2025. Véase: «Comunicado de prensa: Unión de la Igualdad: la Comisión presenta su primera estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ en la UE», Comisión Europea, 12 de noviembre de 2020, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2068

[394] También en 2020 se presentó un nuevo marco estratégico para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos para 2020-2030, con la Comunicación COM/2020/620 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52020DC0620

[395] Magdalena Pasikowska-Schnass. *Access to cultural life for people with disabilities*. European Parliamentary Research Service, 2019, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644200/EPRS_BRI(2019)644200_EN.pdf

[396] El Consejo adoptó en 2022 unas Conclusiones apoyando el bienestar en la educación digital (14982/22) https://www.consilium.europa.eu/media/60391/st14982-en22.pdf

[397] En el marco del diálogo estructurado, la plataforma *Voices of Culture* organizó en 2016 unas sesiones sobre cultura e inmigración cuyo resultado es el informe que lleva por título: *The role of culture in promoting inclusion in the context of migration*. 2016. Más detalles: https://voicesofculture.eu/2019/05/16/the-inclusion-of-refugees-migrants-through-culture-2/ y https://www.voicesofculture.eu/wp-content/uploads/2018/07/5.Brainstorming_Report_Migration.pdf (accesos el 9 de septiembre de 2023).

[398] Como respuesta a la crisis de 2015, se lanzó una convocatoria especial para financiar con 2,35 millones de euros proyectos culturales que favoreciesen la integración de los refugiados. Véase: *Supporting policy with scientific evidence. Migration and Demography*, European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/creative-europe-creative-europe-programme_en

[399] En el marco del clúster 2 de Horizonte Europa, los proyectos Erasmus+ podrían beneficiarse, por ejemplo, del uso de prácticas innovadoras para la integración de los inmigrantes en la educación, la adopción de métodos innovadores para la participación ciudadana y la educación para fomentar los valores de la UE y la democracia derivados de Horizonte Europa.

[400] En 2020, la Comisión publicó la Comunicación (COM/2020/609 final) *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609 Por su lado, la base legal que regula el FAMI es el Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. DO L 251 de 15.7.2021, p. 1/47. http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1147/oj Véase: « Asylum, Migration and Integration Fund (2021-2027)», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en Sobre el plan de trabajo para 2023-2025, consúltese la Decisión de la Comisión del 23 de noviembre de 2022, C(2022) 8340 final, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/AMIF-Work%20Programme%202023-2025_en.pdf

materia de asilo, gestión de la migración legal e irregular e integración de los migrantes. El FAMI cuenta con un presupuesto de 9.900 millones de euros para 2021-2027, y una de sus prioridades es facilitar la integración, aspecto para el que las organizaciones culturales pueden recibir financiación. Los proyectos culturales pueden ayudar a mejorar la participación activa y la inclusión de los migrantes en la sociedad, al mismo tiempo que mejoran la aceptación y tolerancia de la sociedad hacia los nuevos miembros de su comunidad.

Por último, se hace necesario abordar un tema que, sobre todo, como consecuencia del COVID-19, ha recobrado importancia y figura en la agenda de las instituciones europeas, aunque no hay un programa o partida específicos para financiarlo. Se trata de la vinculación entre la **salud**[401] y la cultura que han analizado ampliamente diversos organismos internacionales, entre otros[402], la OMS[403] o la OCDE[404]. La crisis sanitaria

[401] La creación de una Unión Europea de la Salud es uno de los objetivos de la Comisión, véase: «European Health Union», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en

[402] El estudio sobre la relación de la cultura y la salud es objeto de estudio en los últimos años, sobre todo, en los países anglosajones, pero no exclusivamente. Son muchos los ejemplos, entre ellos:
VVAA, *Creative Health: The Arts for Health and Wellbeing*. All-Party Parliamentary Group on Arts Health and Wellbeing, 2017, https://www.artshealthresources.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Creative_Health_Inquiry_Report_2017.pdf
Daisy Fancourt, Katey Warran y Henry Aughterson, *Report by University College London (UCL) for the Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS) on the role of arts in improving health and wellbeing*, 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/929773/DCMS_report_April_2020_finalx__1_.pdf
Creative Scotland - *Mapping of Arts and Health Provision. Final Report*, 2021, https://www.creativescotland.com/__data/assets/pdf_file/0004/89986/Creative-Scotland-Arts-and-Health-Mapping-Report.pdf
Susan Oman, *Understanding Well-being Data. Improving Social and Cultural Policy, Practice and Research*. Palgrave MacMillan. 2021 https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-72937-0.pdf
S. Desmarais, L. Bedford y H. J. Chatterjee, *Museums as Spaces for Wellbeing: A Second Report from the National Alliance for Museums, Health and Wellbeing*, 2018, https://www.culturehealthandwellbeing.org.uk/sites/default/files/2019-08/museums-as-spaces-for-wellbeing-a-second-report.pdf
D. Fancourt, K. Warran y H. Aughterson, *Evidence Summary for Policy The role of arts in improving health & wellbeing*, Report to the Department for Digital, Culture, Media & Sport. UCL. DCMS, 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/929773/DCMS_report_April_2020_finalx__1_.pdf
Robyn Dowlen, *Research Digest: Culture on Referral. Version 1*, September 2020. Leeds: Centre for Cultural Value. https://www.culturalvalue.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/Culture-on-Referral.pdf
Victoria Ateca-Amestoy, Anna Villarroya y Andreas Joh. Wiesand, «Heritage Engagement and Subjective Well-Being in the European Union», *Sustainability 13*, no. 17 (2021): 9623, https://doi.org/10.3390/su13179623
Para más información sobre estudios dedicados a la cultura y la salud: https://www.artshealthresources.org.uk/

[403] La OMS tiene un apartado sobre cultura y salud: https://www.who.int/initiatives/arts-and-health Resulta interesante el informe de la OMS: Daisy Fancourt y Saoirse Finn, *What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review*, Health Evidence Network synthesis report; 67. 5 November 2019, https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289054553

[404] OCDE, How is life? *Measuring Well-being.* OECD Publishing, Paris, 2020, https://www.oecd.org/statistics/how-s-life-23089679.htm y OCDE, *The Economy of Well-being. Creating opportunities for people's well-being and*

desempeñó un papel importante al mostrar a la opinión pública que la cultura puede desempeñar un papel más profundo y fundamental en nuestras vidas de lo que comúnmente se piensa y, en particular, que el acceso cultural no puede reducirse al mero entretenimiento, sino que también se refiere a las dimensiones básicas de la salud individual y pública, conexión social y resiliencia de los ciudadanos[405]. En la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* sí que se habla del impacto que tiene la cultura en el bienestar y la salud de los ciudadanos (punto 1). E igualmente se incluye el tema en los planes de trabajo del Consejo de 2019-2022 y de 2023-2026. En este marco, la Comisión en 2021 lanzó la acción preparatoria *Bottom-up Policy Development for Culture & Well-being in the EU*[406] que logró argumentar, por medio del análisis de 300 estudios, que la participación en actividades culturales mejora la salud y bienestar de los ciudadanos. Los resultados de la acción aparecieron publicados en el informe *CultureForHealth* de 2022[407]. También uno de los objetivos de la acción preparatoria fue comprobar cómo desde distintos programas europeos se estaba financiando ya proyectos que abordaban la temática[408], entre ellos, Europa Creativa, Erasmus+ y Horizonte Europa[409]. Por último, cabe mencionar que, en el marco del Año Europeo de la Juventud 2022, y del objetivo 5º de la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2027 dedicado a la salud mental y el bienestar de los jóvenes, la plataforma *Voices of Culture* publicó el informe *El papel de los SICC en la mejora de la salud mental de la juventud* (2022)[410].

---

economic growth. OECD Publishing, Paris. 2019, https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC(2019)2&docLanguage=En

[405] En el informe que resultó de los talleres sobre cultura y cohesión social que organizó la Comisión en 2020, en el panel sobre cultura y bienestar, el profesor Pier Luigi Sacco hace estas reflexiones. Véase: «Workshop for the experts of the EU member states on culture for social cohesion outcomes and lessons learned. 26-27 November 2020», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-08/Report-Workshop-Culture-SocialCohesion_November-20_en.pdf

[406] En la acción preparatoria se ponía el énfasis en recabar información sobre la base del intercambio de experiencias y buenas prácticas relacionados con el papel de la cultura para el bienestar y la salud, con especial enfoque en la salud mental. Véase: «Preparatory action - Bottom-up Policy Development for Culture & Well-being in the EU», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/calls/preparatory-action-bottom-up-policy-development-for-culture-well-being-in-the-eu

[407] Rarita Zbranca *et al.*, *CultureForHealth Report. Culture's contribution to health and well-being. A report on evidence and policy recommendations for Europe*, CultureForHealth. Culture Action Europe, 2022, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.cultureforhealth.eu/app/uploads/2022/12/C4H_FullReport_small.pdf

[408] Resulta interesante este informe sobre la salud y los músicos: European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Lode Vermeersch, Dries Van Herreweghe y Marjan Meeuwssen, *The health and wellbeing of professional musicians and music creators in the EU : insights from research for policy and practice*, Publications Office of the European Union, 2023, https://data.europa.eu/doi/10.2766/481949

[409] European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Get inspired! – Culture – A driver for health and wellbeing in the EU*, Publications Office of the European Union, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2766/09124

[410] «Youth, Mental Health and Culture. Brainstorming Report», Vocies of Culture, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://voicesofculture.eu/wp-content/uploads/2023/01/YMHC_BrainstormingReport_FINAL-1.pdf

6. LA DIMENSIÓN CULTURAL

Para finalizar este apartado sobre la multidimensión de la cultura, es necesario volver a la clasificación tradicional del valor de la cultura que diferencia entre su valor intrínseco o su valor instrumental (Snowball 2020), para centrarse ahora en el valor de la cultura por sí misma. El Parlamento Europeo ya manifestó su preocupación por que en las Comunicaciones de la Comisión y los planes de trabajo del Consejo se destacaban los objetivos de los programas teniendo un valor importante en términos sociales, económicos y políticos y, más generalmente, «instrumentales», pero no mencionaban la cuestión de la cultura como valor en sí misma (*cultura qua cultura)*[411].

Al analizar el programa Europa Creativa ya se ha expresado cómo gran parte del dinero comunitario va destinado a proyectos de cooperación, al apoyo de redes europeas de organizaciones culturales y creativas, a la movilidad de artistas y operadores culturales, a la producción de obras audiovisuales o su comercialización internacional. En línea con la *Nueva Agenda Europea para la Cultura*, la Comisión Europea y otras instituciones europeas, junto a las autoridades nacionales, y las organizaciones del sector cultural, buscan promover la diversidad cultural y el diálogo, la cultura, en definitiva, como catalizador de la creatividad y la innovación. Por ese motivo, se han creado, además de las acciones anteriores una serie de premios[412] que persiguen dar mayor visibilidad al proyecto europeo, promover, reconocer y premiar el trabajo de artistas y organizaciones culturales europeas que contribuyen a estos objetivos. A continuación, se describen las iniciativas más relevantes promovidas por la UE y que no se han mencionado anteriormente, como el premio de la Nueva Bauhaus Europea o el premio STARTS.

---

[411] Ver punto 9 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de abril de 2008, *Sobre una Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización* (2007/2211(INI)). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2009.247.01.0032.01.SPA Sin embargo, en el informe sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales (2022/2047(INI)) el Parlamento reconoce más extensamente el valor plural de la cultura y su relación con otras finalidades sociales. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0317&from=EN

[412] La consultora ECORYS realizó un estudio en 2013 para la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea sobre el impacto de los premios culturales que otorgaba la UE. Véase: «Study on the impact of the EU Prizes for culture», European Commission, March 2013, acceso el 9 de septiembre de 2023, http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/tools/actions/documents/eu-culture-prizes-study_en.pdf

a) PATRIMONIO CULTURAL

La UE otorga una gran importancia al rico y diverso patrimonio cultural europeo. Su protección, conservación y difusión viene financiada por diferentes programas comunitarios dado su carácter transversal como recurso para el crecimiento económico de los SICC y las zonas urbanas y rurales, la creación de empleo y la cohesión social, y el sentido de identidad europeo. Una de las consecuencias del Año Europeo del Patrimonio Cultural en 2018 fue la adopción del marco europeo de actuación sobre el patrimonio cultural[413], cuyo objetivo principal es promover y poner en práctica un enfoque integrado y participativo del patrimonio cultural, y contribuir a la integración del patrimonio cultural en las políticas de la UE. Para involucrar a los ciudadanos, dotar de visibilidad y aumentar el impacto de las iniciativas vigentes de la UE, la Comisión creó el Sello de Patrimonio Europeo, las Jornadas Europeas del Patrimonio y los Premios del Patrimonio Europeo.

El Premio Unión Europea del Patrimonio Cultural / **Premio Europa Nostra**[414] data de 2002 y reconocen las mejores prácticas en la conservación del patrimonio y la sensibilización de la sociedad sobre el patrimonio cultural de la UE. De esta manera se contribuye a poner en valor el patrimonio cultural europeo y su aporte a la economía europea. Existen tres galardones para las cinco categorías (Conservación y reutilización adaptativa; Investigación; Educación, Formación y Habilidades; Participación ciudadana y sensibilización; y, finalmente, Campeones del patrimonio): El Premio Europa Nostra que cada año se puede otorgar a 30 proyectos; el Gran Premio, para hasta cinco proyectos que, además del certificado, reciben 10.000 euros cada uno; y el Premio del Público, que se organiza de manera telemática por Europa Nostra.

---

[413] Comisión Europea, Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, *Marco europeo de actuación sobre el patrimonio cultural*, Oficina de Publicaciones, 2019, https://data.europa.eu/doi/10.2766/98247

[414] Estos premios son gestionados por Europa Nostra con el apoyo del programa Europa Creativa. Para más información, véase: «Premios Europeos del Patrimonio», Comisión Europea, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/es/cultural-heritage/initiatives-and-success-stories/european-heritage-awards y la página web sobre el mismo premio en el sitio de Europa Nostra: https://www.europeanheritageawards.eu/ (acceso el 9 de septiembre de 2023).

El **Sello de Patrimonio Europeo**[415] reconoce a lugares que tienen un valor simbólico, más allá de su interés estético, en la creación de la Europa de hoy, y sirven para visibilizar los lazos de la UE y de sus ciudadanos. Se diferencian de los sitios de la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO en que son reflejo de la narrativa europea y su historia; que su objetivo principal es el fomento de la dimensión europea y su accesibilidad para los ciudadanos europeos mediante actividades educativas, especialmente dirigidas a los jóvenes; y porque pueden ser apreciados estos lugares de interés de forma individual o bien dentro de una red, siendo lo más relevante que hablen de la escala de lo que Europa ha logrado y puede ofrecer. Hasta 2022 habían sido reconocidos 60 lugares[416].

Por otro lado, están las **Jornadas Europeas del Patrimonio**[417], una iniciativa lanzada por el Consejo de Europa en 1985 a la que se sumó la Unión Europea en 1999. Es el evento cultural más participativo en Europa. Cada año mueve en el mes de septiembre, cuando se celebran las jornadas, a 20 millones de ciudadanos, que acceden libremente a lugares y monumentos singulares de Europa. Buscan fomentar la sensibilización de los ciudadanos europeos por la riqueza y diversidad de Europa; crear un clima en el que se aprecie el rico mosaico de culturas existentes en Europa; luchar contra el racismo y la xenofobia, y promover una mayor tolerancia en Europa y más allá de sus fronteras; concienciar al público y a los representantes políticos sobre la necesidad de proteger el patrimonio cultural; e invitar a Europa a responder a los desafíos tanto sociales, como políticos y económicos del sector cultural. Cada año las manifestaciones nacionales y regionales se organizan en torno a un tema específico, que puede variar según el país, y pueden abarcar desde las formas específicas del patrimonio (instrumentos musicales, tradiciones culinarias o la arquitectura), períodos concretos (época medieval, patrimonio

[415] «European Heritage Label sites», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/cultural-heritage/initiatives-and-success-stories/european-heritage-label

[416] Como ejemplos podemos citar algunos: El asentamiento neandertal de Krapina (Croacia), el centro de la antigua Atenas (Grecia), la Abadía de Cluny (Francia), el Archivo de la Corona de Aragón (España), Münster y Osnabrück, sitios de la Paz de Westfalia (Alemania), Palacio de la Paz de la Haya (Países Bajos) o la Academia de Música Ferenc Liszt de Budapest (Hungría), la casa de Robert Schuman en Scy-Chazelles (Francia) o el astillero histórico de Gdansk (Polonia). Se pueden ver los sitios que cuentan con un Sello en este mapa: https://geo.osnabrueck.de/ehl/EN/map

[417] Página web de la Comisión sobre las Jornadas Europeas del Patrimonio: https://culture.ec.europa.eu/es/cultural-heritage/initiatives-and-success-stories/european-heritage-days y web específica dedicada a las Jornadas Europeas del Patrimonio (en inglés): https://www.europeanheritagedays.com/ (accesos el 9 de septiembre de 2023).

barroco); o su relación con la sociedad (patrimonio y ciudadanía, patrimonio y juventud). Tanto el Consejo de Europa como la Comisión Europea alientan proyectos transnacionales organizados por varios países.

b) ARQUITECTURA

El Premio Arquitectura Contemporánea de la Unión Europea o Premio Mies van der Rohe (también conocidos en inglés como *EUmies Awards*) [418] es un premio otorgado desde 2001 cada dos años, dotado con 60.000 euros, y que reconoce y recompensa a los grandes ejemplos de obras arquitectónicas. Se complementa con la Mención Especial de Arquitectura Emergente (de 20.000 euros a una sola obra). El premio está gestionado conjuntamente por la Comisión Europea y la Fundación Mies van der Rohe, con sede en Barcelona, y apoyado por una red de 15 centros de arquitectura y un comité de expertos de varios países. El Premio busca concienciar sobre la arquitectura de calidad y su contribución al bienestar de los ciudadanos y al desarrollo sostenible de las ciudades y zonas rurales europeas, así como destacar su papel en la definición de una cultura europea común. Desde el 2022, el antiguo **Premio de Arquitectura al Joven Talento**[419] se ha convertido en una categoría (Joven Talento) de los *EUmies Awards*, y reconocen el talento de recién licenciados en Arquitectura, Urbanismo y Paisajismo, comprometidos con la transformación de su entorno. Los proyectos de graduación deben ser nominados por escuelas de países participantes en Europa Creativa. Se entregan cada año[420].

c) MÚSICA

La música es una de las disciplinas artísticas más diversas, más consumidas y demandadas en Europa; y, además, es la demostración clara de su diversidad y riqueza cultural. El

[418] «EU Prize for Contemporary Architecture - Mies van der Rohe Award (EUmies Awards)», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/cultural-and-creative-sectors/architecture/eu-prize-for-contemporary-architecture-mies-van-der-rohe-award y la página web de los Premios de Arquitectura de la Unión Europea: https://eumiesawards.com/ (acceso el 9 de septiembre de 2023).
[419] «Young talent», EUmies Wards, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://eumiesawards.com/young_talent/about-the-rules/
[420] En la edición de 2018, algunos países europeos no UE se incluyeron en la convocatoria (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Rusia y Kosovo). Por otro lado, China y Corea del Sur fueron considerados como países invitados.

sector de la música contribuye a la economía europea y a la creación de empleo. La pandemia del COVID-19 y la tecnología han supuesto tanto una oportunidad como un desafío. La digitalización y la distribución en línea ha alterado los canales tradicionales de ingresos, ha transformado los modelos de negocio y ha modificado la manera de consumir música. Por su parte, la crisis del coronavirus golpeó con especial dureza al sector, planteando nuevos e importantes retos para la sostenibilidad de todo el ecosistema musical y sacó a la luz los problemas estructurales subyacentes. La Comisión apoya al sector de la música también a través de Europa Creativa – Subprograma «Cultura», mediante proyectos de cooperación entre organizaciones culturales y creativas de diferentes países; las redes que ayudan al sector cultural y creativo a operar de una manera competitiva y transnacional; y las plataformas que promueven a los artistas emergentes y programan música y grupos europeos. Por otro lado, la Comisión ha impulsado diferentes proyectos específicos dirigidos al sector de la música. Destacan los *premios de la Música Mueve Europa*[421], que se enmarcan en la iniciativa ***Music Moves Europe*** (MME, en sus siglas en inglés)[422]. Esta fue lanzada en 2018 como resultado de un diálogo iniciado en 2015 con los agentes del sector de la música y recogidas en la acción preparatoria *Music Moves Europe: Impulsar la diversidad y el talento de la música europea* (2017) para desarrollar y probar diferentes iniciativas que puedan ayudar a identificar mejoras en el ecosistema musical europeo de cara a programas de la Comisión post-2020. Justo en 2020, se reforzó esta acción preparatoria con la intención de abordar la necesidad de apoyar la recuperación ecológica, digital, justa y resiliente y el desarrollo posterior a la crisis del COVID-19 del ecosistema musical europeo para ayudarlo a ser más sostenible[423]. MME tiene un presupuesto plurianual de 4,5 millones de euros, y también recibe financiación de Horizonte Europa y Erasmus+. Desde 2019, los premios se conceden de manera anual a los artistas emergentes y ayudan a promover la riqueza del repertorio europeo. El Premio es ejecutado por Eurosonic Noorderslag (ESNS) en colaboración con el Festival Reeperbahn y cofinanciado por el programa Europa Creativa.

[421] «MME», Music Moves Europe Awards, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://mmeawards.eu/
[422] «Music Moves Europe», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/cultural-and-creative-sectors/music/music-moves-europe
[423] Esta iniciativa contaba para la convocatoria de 2020 con un presupuesto de 2,4 millones de euros. Véase: «Music Moves Europe Preparatory action 2020: Innovative support scheme for a sustainable music ecosystem», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/calls/music-moves-europe-preparatory-action-2020-innovative-support-scheme-for-a-sustainable-music-ecosystem

d) LITERATURA

El sector editorial es una de las industrias culturales más importantes de Europa, con un valor total de mercado estimado en entre 36.000 y 38.000 millones de euros[424]. La mayoría de los 500.000 títulos publicados anualmente en la UE no son accesibles a los europeos por la fragmentación lingüística y geográfica de los mercados y el dominio de los libros escritos en inglés, que representan entre el 80 % y el 90 % de las traducciones disponibles en Europa. Desde Europa Creativa, la Comisión apoya al sector del libro con las traducciones literarias, además de proyectos de cooperación y promoción. Una de sus acciones más destacadas es el **Premio de Literatura de la Unión Europea** (EUPL, en sus siglas en inglés)[425], que fue creado en 2009 y tiene un carácter anual. Lo organizan la Federación Europea de Libreros y la Federación de Editores Europeos. Y los ganadores son elegidos por los jurados nacionales de una tercera parte de los países participantes. De esta manera, todos los países y zonas lingüísticas están representados en un periodo de tres años. Como requisito se establece que los candidatos deben ser ciudadanos de uno de los 14 países elegidos; haber publicado entre 2 y 4 obras literarias; y haber publicado una obra nominada en los últimos cinco años. No solo pueden formar parte los 27 países de la UE, sino que está abierto a otros 14 países no-UE que participan en el programa Europa Creativa. Tiene por objetivo resaltar la creatividad y la gran diversidad de la literatura contemporánea; promover una mayor circulación de la literatura europea; impulsar las ventas de libros en otros países, y fomentar el interés por la publicación, venta y lectura de obras literarias extranjeras. En 2018 el Premio de Literatura de la Unión Europea cumplió su décimo aniversario. Por este motivo se lanzó el concurso literario de novela corta *Una historia europea: Los autores del EUPL escriben su Europa*[426]. Coincidiendo con el Año Europeo del Patrimonio Cultural se creó un premio especial para aquellos relatos cortos que trataran este tema.

---

[424] La Comisión tiene varias iniciativas que están destinadas a apoyar toda la cadena de valor del libro, desde el autor al lector. Véase: «Libros y edición», Comisión Europea, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/es/cultural-and-creative-sectors/books-and-publishing

[425] Página web oficial del Premio de Literatura de la Unión Europea: http://www.euprizeliterature.eu/ (acceso el 9 de septiembre de 2023).

[426] Los participantes en el concurso fueron los ganadores de las ediciones precedentes del Premio desde su creación en 2009. Véase: «The EUPL 10th Anniversary Edition», European Union Prize for Literature, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.euprizeliterature.eu/news/eupl-10th-anniversary-edition

e) CINE Y AUDIOVISUAL

La Comisión Europea considera que el sector audiovisual es crucial para proteger la soberanía y diversidad cultural de Europa. Así pues, la UE presta apoyo a la industria, principalmente a través del subprograma «MEDIA» de Europa Creativa, con vistas a mejorar el nivel general de alfabetización mediática, fortalecer el sector y hacerlo más competitivo, y potenciar la distribución transfronteriza de las obras audiovisuales dentro y fuera de Europa[427]. La Comisión da apoyo a los festivales de cine[428] y, en especial, a los Premios de Cine Europeo organizado por la Academia de Cine Europeo (European Film Academy)[429], que recibe financiación del programa Europa Creativa. Dentro de los Premios de Cine Europeo, desde 2020 se incluye el Premio del Público LUX[430], promovido por el Parlamento Europeo y en el que pueden participar todos los ciudadanos europeos. Este premio se llamaba previamente el **Premio LUX de Cine**, creado en 2007 y se otorgó hasta 2019. Las películas seleccionadas para la competición tienen como objetivo sensibilizar a la ciudadanía sobre los temas más candentes a nivel social o político y, con ello, construir una identidad europea más fuerte. Mostrando la diversidad de las tradiciones europeas y poniendo el énfasis sobre el proceso de integración europea, estos filmes ayudan a celebrar el alcance de los valores europeos. Cuando se crearon estos premios, se decidió focalizar la atención en la distribución por ser este el eslabón débil del cine europeo. A diferencia del cine norteamericano, la industria cinematográfica de los países europeos se enfrenta a grandes dificultades organizativas y económicas, incrementadas por las barreras lingüísticas.

---

[427] Recordemos que el sector audiovisual tiene una preponderancia en el presupuesto de Europa Creativa (más del 50%) y que, de los dos subprogramas, uno de ellos está dedicado a las actividades de cine, radio y televisión, vídeo y multimedia. Véase: «Sector audiovisual», Comisión Europea, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/es/cultural-and-creative-sectors/audiovisual

[428] Para 2023 con un presupuesto de 10 millones de euros. Véase: «European Festivals. Call for proposals (CREA-MEDIA-2023-FEST)», Comisión Europea, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/crea/wp-call/2023/call-fiche_crea-media-2023-fest_en.pdf

[429] Operativa desde 1988, primer año en que se otorgaron los primeros premios de cine europeo. Reúne a más de 4000 profesionales del sector en Europa. Véase: https://www.europeanfilmacademy.org/ (acceso el 9 de septiembre de 2023).

[430] «LUX Audience Award», European Parliament, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://luxaward.eu/en/

F. AGENTES DE LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA CULTURAL EUROPEA

Richard Herrmann y Marilynn B. Brewer, entre otros, han señalado cómo los actores políticos de la UE anticiparon que la integración cultural y social surgiría como un efecto indirecto de la cooperación en otros sectores o campos políticos, como la economía y el comercio. De acuerdo con esta idea, una mayor integración cultural, a su vez, fortalecería la integración institucional (Herrmann y Brewer 2004). A la luz de la redacción de los Tratados, se podría inferir que las instituciones comunitarias juegan un papel subsidiario en la integración en el ámbito de la cultura. Como se analiza seguidamente, lejos de tener un rol residual, son motores en la acción transversal que tiene su impacto en los Estados miembros. Su repercusión es determinante como impulsores de la diversidad, el intercambio, el fomento del empleo y de la creatividad y del mantenimiento de las infraestructuras culturales europeas, el turismo o la transformación digital y verde de la sociedad. A continuación, se menciona la labor que desempeña cada una de las instituciones de la UE en el ámbito de la cultura.

Como se ha visto cuando se han analizado los artículos 6 y 167 del TFUE, la UE solo tiene competencia en materia de cultura, siempre respetando el principio de subsidiariedad, para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Y para contribuir, concretamente, a alcanzar los objetivos señalados en el artículo 167, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden adoptar medidas de fomento (salvo la armonización legislativa), previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social. Y el Consejo puede, a propuesta de la Comisión, adoptar recomendaciones. Se podría pues establecer una relación jerárquica en el papel que juega la cultura en las instituciones comunitarias. Por un lado, estaría el Consejo, en el que están representados los Estados miembros, y que participa en la labor legislativa ordinaria, y adopta recomendaciones de la Comisión. Por otro, el Parlamento que, con el Consejo, puede acordar medidas de fomento. Además, estaría la Comisión que hace recomendaciones. Y el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social que intervienen como órganos consultivos respecto de las medidas legislativas que adopten el Consejo y el Parlamento.

Pero ya se ha podido comprobar cómo a pesar de que la cultura esté bien acotada en los Tratados, la voluntad de la Unión es que tenga un alcance mayor e interactúe con otras políticas y programas europeos. De este modo, al repercutir en otras competencias que sí son exclusivas de la UE (normas de competencia para el funcionamiento del mercado interior, política comercial común, celebración de acuerdos internacionales cuando afecten a competencias internas o que puedan afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas)[431] o compartidas (mercado interior, política social, cohesión, redes transeuropeas, investigación y desarrollo tecnológico, entre otras)[432], el protagonismo de las instituciones comunitarias es mayor.

1. EL CONSEJO EUROPEO

Ya se ha tratado en el capítulo uno que el Consejo Europeo tiene la función de dar impulso y definir la orientación y las prioridades políticas de la UE, pero no legisla. Los temas culturales no suelen formar parte de las reuniones del Consejo Europeo. Sin embargo, de manera excepcional, por la trascendencia pueden formar parte de la agenda, como cuando fue el tema central de la reunión informal de los 27 en Gotemburgo, el 17 de noviembre de 2017, y donde la Comisión presentó la Comunicación sobre el *Refuerzo de la identidad europea mediante la educación y la cultura* (COM(2017) 673 final), que se ha mencionado más arriba. Consecuencia de esta reunión fue la adopción de las *Conclusiones de Gotemburgo* en el Consejo Europeo de diciembre de aquel año, siendo la cultura uno de los puntos importantes[433]. El Consejo Europeo, el 20 de junio de 2019, aprobó la nueva Agenda Estratégica para 2019-2024, donde se habla expresamente de invertir en cultura y el patrimonio cultural, «que constituyen el núcleo de nuestra identidad europea». También se ha hecho referencia a la cultura cuando se habla de las relaciones con otras zonas geográficas estratégicas para la UE. Por ejemplo, en las Conclusiones del Consejo Europeo del 11 de diciembre de 2020, al referirse a la vecindad meridional, y más concretamente a la cooperación con los países del Mediterráneo[434]. Ese

[431] Art. 3 TFUE
[432] Art. 4 TFUE
[433] European Council, Conclusions of 14 December 2017, EUCO 10/1/17, https://www.consilium.europa.eu/media/32204/14-final-conclusions-rev1-en.pdf
[434] Véase el punto 28 de las Conclusiones del Consejo del 11 de diciembre de 2020, EUCO 22/20, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/es/pdf

mismo año, se mencionó la cultura en las del 16 de octubre de 2020, en referencia a las relaciones con África.[435] Lo mismo ocurrió en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2023, en el punto sobre las relaciones externas, al referirse a la cumbre con los países de Latinoamérica y el Caribe[436].

2. EL CONSEJO (DE MINISTROS DE CULTURA)

Se podría decir que la institución comunitaria más importante en el terreno de la cultura es el Consejo de Ministros de Cultura de los 27 Estados miembros, ya que estos detentan de manera exclusiva la competencia en la materia[437]. El Consejo, además, adopta medidas de fomento para el cumplimiento de los objetivos señalados en el art. 167 y aprueba las recomendaciones de la Comisión[438]. Su papel consiste en establecer el marco de cooperación entre los Estados miembros a partir de los mencionados Planes de trabajo, el intercambio de información y las experiencias de interés común. Además, sobre la base de la adopción de las conclusiones de las reuniones del Consejo de Ministros de Cultura puede ayudar a reforzar algunas políticas en particular, como el caso de patrimonio cultural[439].

3. LA COMISIÓN

La Comisión es el órgano ejecutivo de la UE, y se ha explicado en este capítulo el papel preponderante en la política cultural europea. Sus iniciativas en esta área vienen

---

[435] Véase el punto 14 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de octubre de 2020, EUCO 15/20, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15-2020-INIT/es/pdf En esta web se pueden consultar todas las Conclusiones del Consejo Europeo desde 2004 hasta la fecha: https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/euco-conclusions/ (acceso el 9 de septiembre de 2023).

[436] Véase el punto 36 de las Conclusiones del Consejo Europeo del 30 de junio de 2023, EUCO 7/23, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/en/pdf

[437] Para saber más sobre el Consejo de Cultura y las últimas reuniones, véase: «El Consejo en su formación de Educación, Juventud, Cultura y Deporte (EJCD)», Consejo de la UE, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/eycs/ y http://www.consilium.europa.eu/en/topics/culture/ (acceso el 9 de septiembre de 2023).

[438] «Programa Europa Creativa 2021-2027», Consejo de la UE, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/policies/creative-europe-2021-2027/

[439] En el Consejo del 23 de mayo 2018 se adoptó la medida de invitar a los Estados miembros y a la Comisión poner de relieve el patrimonio cultural en las otras políticas comunitarias. Véase: Council of the EU, *Conclusions on the need to bring cultural heritage to the fore across policies in the EU*, 4 May 2018, acceso el 9 de septiembre de 2023, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8544-2018-INIT/en/pdf

canalizadas por la acción y las propuestas del comisario, en este caso, la comisaria del ramo, Iliana Ivanova (que sustituyó en 2023 a su compatriota Mariya Gabriel[440]), y es la encargada de los asuntos culturales, educativos, de investigación y deporte[441]. Al estar organizado el colegio de comisarios en función de las prioridades para el periodo 2019-2024, los trabajos de la comisaria Ivanova se insertarían en la prioridad «La promoción de nuestro modo de vida europeo», cuyo vicepresidente ejecutivo es Margaritis Schinas; y la prioridad «Una Europa adaptada a la era digital», al frente de la cual está Margrethe Vestager. Pero dado el carácter horizontal de la cultura, bien podría encajar en las otras cuatro: «Pacto Verde Europeo»; «Una economía al servicio de las personas»; «Un nuevo impulso a la democracia europea»; y «Una Europa más fuerte en el mundo». Los cometidos de la comisaria en el área de Cultura, según viene recogidos en la Carta de misión de la presidenta Von der Leyen[442], son: garantizar la plena aplicación de la *Nueva Agenda Europea para la Cultura*; reforzar el compromiso de Europa con preservar y proteger nuestro patrimonio cultural, en particular aprovechando al máximo de tecnologías digitales; promover las industrias culturales y creativas como catalizador de la innovación, el empleo y el crecimiento; y maximizar el potencial del programa Europa Creativa. Finalmente, también la comisaria tiene por misión fomentar la cooperación cultural con otras partes del mundo. Para la ejecución del trabajo en el ámbito cultural cuenta con la Agencia Ejecutiva Europea para la Educación y Cultura (EACEA)[443], dependiente de la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura. Este es el principal órgano gestor del programa Europa Creativa, pero también de Erasmus+ y el Cuerpo Europeo de Solidaridad. La EACEA trabaja estrechamente con las DG de Educación, Juventud, Deporte y Cultura, DG Justicia y Consumidores, DG Redes de Comunicación, Contenidos y Tecnología, DG Asociaciones Internacionales, DG Negociaciones de Vecindad y Ampliación, y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. La comisaria al frente de la cartera de Cultura también es la encargada del programa Horizonte Europa y de gestionar el Joint Research Centre o Centro Común de Investigación de la Comisión

[440] Perfil de la Comisaria del ramo en: «Iliana Ivanova», European Commission, https://commissioners.ec.europa.eu/iliana-ivanova_en y también «Mariya Gabriel. Commissioner 2019-2023», European Commission, https://commissioners.ec.europa.eu/mariya-gabriel_en (accesos el 9 de septiembre de 2023).
[441] «EU competences in the field of culture», European Commission, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/policies/eu-competences-in-the-field-of-culture
[442] «President von der Leyen's mission letter to Iliana Ivanova», European Commission, 4 de julio de 2023, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2023-09/Mission-letter-Iliana-Ivanova.pdf
[443] European Commission, European Education and Culture Executive Agency, *European Education and Culture Executive Agency*, Publications Office, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2797/623950

(JRC), quien coordina la iniciativa Nueva Bauhaus Europea. Con todo, como se ha subrayado en varias ocasiones, la multidimensión de la política cultural europea atañe al trabajo de otros comisarios y órganos dependientes de estos, se trate de salud, mercado interior, justicia, valores, derechos sociales o igualdad.

4. EL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo[444], junto con el Consejo, tiene una labor de apoyo a la cultura por la vía del procedimiento legislativo ordinario y de la adopción de programas de acción concretos. El órgano encargado de impulsar los trabajos es la Comisión de Cultura (denominada CULT – Cultura y Educación)[445], aunque los actos legislativos como Resoluciones o Directivas son aprobados por el Pleno. Hay que tener en cuenta, como se aludirá a ello en el capítulo siguiente, que existen dos otras comisiones, la de Asuntos Exteriores (AFET) y la de Desarrollo (DEVE) que están estrechamente vinculadas al tema central de esta tesis en cuanto a la dimensión exterior de la acción cultural de la UE. Además, al tener la política cultural de la UE un alcance transversal, otras comisiones del PE tratan la materia, como la de Presupuestos (BUDG), Trabajo y Asuntos Sociales (EMPL), Industria, Investigación y Energía (ITRE)[446], Medioambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), Transporte y Turismo (TRAN), Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), Desarrollo Regional (REGI), o la Comisión Especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital (AIDA). El PE negocia con el Consejo Reglamentos o Directivas o adopta Decisiones y estudia informes sobre propuestas de la Comisión sobre diversos asuntos. Por último, el PE está capacitada para proponer proyectos piloto o acciones preparatorias[447], y elabora informes sobre la política cultura europea de gran relevancia.

---

[444] Olivier Yves, Alain Renard y Katarzyna Anna Iskra, «Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Cultura», Parlamento Europeo, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/137/cultura

[445] Para saber más sobre la composición y trabajos de CULT, véase: «Committee on Culture and Education», European Parliament, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/committees/en/cult/home/

[446] Un ejemplo de esta acción conjunta de las comisiones CULT e ITRE, es la Nueva Bauhaus Europea. Véase: «Joint ITRE-CULT exchange of views on the New European Bauhaus», European Parliament, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/committees/en/joint-itre-cult-exchange-of-views-on-the/product-details/20220127CAN64806

[447] En el documento de trabajo del Parlamento Europeo para 2023 se incluyen algunas iniciativas o proyectos piloto. Véase: «Working Document. on Pilot projects and Preparatory actions in budget 2022 and 2023 Committee on Budgets», European Parliament, 10 de marzo de 2022, acceso el 9 de septiembre de 2023,

5. COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR)

Se destacaba en el primer capítulo que el Comité de las Regiones (CDR) es la voz de las ciudades y las regiones de la Unión Europea. Y que la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo deben consultar obligatoriamente al CDR cuando elaboren legislación sobre asuntos relacionados con la administración local y regional (art. 307 TFUE). Anteriormente se ha tratado la importancia de la dimensión territorial en la cultural. Al CDR le compete desarrollar un papel consultor en materia de cultura, a través de la Comisión de Política Social, Educación, Empleo, Investigación y Cultura (SEDEC) que tiene atribuciones específicas en el ámbito de la cultura y la diversidad cultural. En este sentido es preceptivo que emita opiniones a propuestas de resoluciones o sobre comunicaciones, como de Resolución del Parlamento Europeo y el Consejo sobre el programa Europa Creativa (2021-2027), o la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo, al Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre la *Nueva Agenda Europea para la Cultura*. Elabora estudios que tienen que ver con el ámbito de su competencia, como el relacionado con estrategias para el desarrollo cultural que permita fomentar la competitividad local y regional a través de casos y buenas prácticas.[448] Además, han tenido relevancia sus opiniones sobre determinados temas que le afectan directamente. El CDR puso un especial hincapié en 2018 con motivo del Año Europeo del Patrimonio Cultural, con la voluntad de destacar el papel de las regiones y entes locales en la conservación, protección y difusión del patrimonio cultural europeo[449]. En el programa de trabajo para 2020-2025 subraya que para la consecución de sus prioridades: (1) promoverá la diversidad cultural de sus

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/BUDG-DT-729851_EN.pdf Por citar algunos: *Writing European*: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/preparatory-action-writing-european o *Promover en todo el mundo una forma europea de innovación digital arraigada en la cultura*: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/promote-worldwide-european-way-digital-innovation-rooted-culture

[448] En este estudio destacan casos prácticos como el de la promoción de la industria cinematográfica y audiovisual en la región del Lazio, en Italia; o el que se refiere a la relación entre cultura y bienestar en Jyväsklä, Finlandia. Véase: European Committee of Regions, *How to design cultural development strategies to boost local and regional competitiveness and comparative advantage: overview of good practices*, SEDEC, 2018, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/cultural-development-strategies/cultural-development-strategies.pdf

[449] Ver el dictamen sobre *El patrimonio cultural como recurso estratégico para unas regiones más cohesionadas y sostenibles en la UE* (SEDEC/VI-035), adoptado en la sesión plenaria del 16 y 17 de mayo de 2018.

identidades locales, regionales, nacionales y europea, así como de las distintas lenguas y tradiciones; subrayando que los sectores culturales y creativos, que ocupan su lugar en la economía local como empleadores, así como en la vida social de las comunidades, se han visto gravemente afectados por la pandemia y necesitan apoyo; contribuyendo a la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* y, en particular, a la integración de la inversión en cultura en los distintos fondos de la UE, así como el refuerzo de las sinergias entre la cultura y otras políticas como el turismo, la política regional, la educación, la juventud y la I+i. Y (2) promoverá la cultura y el respeto del Estado de derecho a nivel regional y local, como premisa para el proceso de integración europea y como valor fundamental de la Unión, consagrado en los Tratados y común a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros[450].

6. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (CESE)

De las seis secciones en las que se organiza el CESE, la cultura está dentro de la que atañe a los temas de empleo, asuntos sociales o ciudadanía (SOC). Además, hay una sección específica relativa a las relaciones externas (REX). Pero vista la multidimensión de la cultura, el resto de las secciones tocarían temas transversales a la cultura (Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social (ECO); Mercado Único, Producción y Consumo (INT); Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información (TEN); Agricultura, Desarrollo Rural y Medioambiente (NAT)). También se trata en el plenario y en el Grupo III (Grupo de Actividades Diversas, cuyos miembros provienen de organizaciones del sector cultural). El CESE igualmente aborda asuntos que tienen que ver con la cultura a través de la celebración de las jornadas de la sociedad civil[451], informes[452] o estudios[453], y con opiniones sobre propuestas de la Comisión. En el

[450] Ver puntos 22 y 43 del plan de trabajo para 2020-2025 del CDR: https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Resolution%20%E2%80%93%20CoR%20priorities%202020%E2%80%932025/cor-2020-01392-00-00-res-tra-es.pdf

[451] En su 60 aniversario, el CESE celebró las jornadas participativas con especial énfasis en la cultura y su relación con la identidad europea. Véase: «Civil Society Days 2018», European Economic and Social Committee, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/civil-society-days-2018

[452] European Economic and Social Committee, *United in diversity: a younger future for European culture: final report*, European Economic and Social Committee, 2018, https://data.europa.eu/doi/10.2864/540995

[453] European Economic and Social Committee, *Culture, cities and identity in Europe*, European Economic and Social Committee, 2016, https://data.europa.eu/doi/10.2864/088433

dictamen SOC/590-EESC-2018[454] sobre la *Nueva Agenda Europea para la Cultura*, pedía que se aprovechase su relanzamiento para abordar la visión de un nuevo renacimiento europeo, que aspire a la creación de un Espacio Europeo de la Cultura (EEC), la creación de un auténtico «mercado interior de la cultura», un «Erasmus de la ciudadanía cultural», la proclamación de una «Carta europea de la cultura» destinada a los ciudadanos europeos, una Semana Europea de la Cultura, las Noches de la Cultura Europea, y el nombramiento de embajadores europeos de la cultura. Precisamente, el presidente entonces del organismo, el italiano Luca Jahier, atribuía a la cultura un papel especial en su iniciativa rEUnaissance[455], y formó parte de una de sus cuatro prioridades para su mandato, junto a la paz, el desarrollo sostenible y la juventud. Este interés por el papel de la cultura en la integración europea ha decaído a favor de otros temas como la salud, el clima, la digitalización, el papel de la sociedad civil a la hora de fortalecer la democracia o la protección de la infancia y apoyo a la juventud[456].

7. BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

En el capítulo anterior se destacó al BEI como el banco de la UE. El BEI juega un papel importante en la financiación de los sectores cultural y creativo. Previamente se ha visto cómo, a través del programa Europa Creativa durante el periodo 2014-2020, la Comisión ofrecía un mecanismo de garantía[457] a través del Fondo Europeo de Inversiones (como parte del BEI), para financiar proyectos culturales y creativos de empresas pequeñas y medianas en la UE, Islandia y Noruega. Cabe recordar que, a partir del periodo financiero 2021-2027, el Mecanismo de Garantía no está ya dentro del programa Europa Creativa,

[454] Dictamen del SOC elaborado por Antonello Pezzini. Véase: *A New European Agenda for Culture*, OJ C 62, 15.2.2019, p. 148, https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/new-european-agenda-culture

[455] Luca Jahier, «rEUnaissance: Dare a sustainable Europe», discurso en la 129 sesión plenaria del CoR, el 17 de mayo de 2018, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/reunaissance-dare-sustainable-europe-1 Más información sobre el proyecto, véase: «rEUnaissance – A cultural vision for Europe», European Economic and Social Committee, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/reunaissance-cultural-vision-europe

[456] Estos temas se destacan en el programa de trabajo para 2023 del CESE. Véase: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/eesc-2022-06265-00-02-info-tra-en_3.pdf (acceso el 9 de septiembre de 2023).

[457] «Cultural and Creative Sectors Guarantee Facility. Information note to the Financial Intermediaries», European Investment Fund, acceso el 9 de septiembre de 2023, http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cultural_creative_sectors_guarantee_facility/call/note.htm?lang=-en

sino que se incluye dentro del Fondo InvestEU[458]. El Grupo del BEI, siendo el principal banco público de la UE, con su capacidad de intervenir en todos los Estados miembros, y por su experiencia en la gestión de fondos, sigue siendo el principal socio financiero de la Comisión en el marco de InvestEU, apoyando proyectos para la recuperación, que fomenten el crecimiento verde, con empleos de calidad y el bienestar de los ciudadanos europeos. El BEI también apoya indirectamente proyectos culturales[459], como las Capitales Culturales, invirtiendo en la financiación de infraestructuras o renovación de instalaciones culturales[460], y sobre el patrimonio cultural en peligro, en este caso, de la mano de Europa Nostra[461]. Igualmente, a través de Fondo Europeo de Inversiones, en el marco del programa InvestEU, ayuda a los SICC con créditos garantizados[462].

8. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE)

Se aborda aquí brevemente el papel que tiene en el ámbito de la cultura el TJUE, la autoridad judicial de la UE. Se argumentaba en páginas anteriores que el Tribunal de Luxemburgo tiene por finalidad controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la UE; velar por que los Estados miembros respeten las obligaciones establecidas en los Tratados; e, interpretar el derecho de la Unión a solicitud de los jueces nacionales. La cultura no resulta un tema recurrente, pero sí se ha tratado en determinados ámbitos por parte del TJUE. Por un lado, en aquellos casos que ha habido un asunto relacionado con

[458] «InvestEU», European Investment Bank, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/investeu/index.htm
[459] El apoyo a la financiación suele ir destinada a apoyar infraestructura como este caso de Italia en 2022. Véase: «Istituto per il Credito Sportivo, Sport and Cultural Infrastructure MBIL II», European Investment Bank, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20220410
[460] Como el caso de Plzeň (Pilsen), en República Checa en 2015 o Košice, Eslovaquia en 2013. Véase: «A cultural transformation in Plzeň», European Investment Bank, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/infocentre/stories/all/2015-february-03/a-cultural-transformation-in-plzen.htm
[461] EIB, *Saving the past - Shaping the future. Ten years of protecting Europe's cultural heritage 7 Most Endangered programme*, 2013-2023 (2023), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/publications/20230004-saving-the-past-shaping-the-future
[462] En la página web del Fondo se pueden encontrar ejemplos como los de Croacia: https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2022/eif-and-erste-croatia-to-provide-support-for-innovation-culture-and-creativity-as-well-as-green-and-digital-transition-in-croatia.htm?lang=-en; Hungría: https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2021/eif-and-mva-to-support-hungarian-smes-in-culture-and-creative-sector.htm?lang=-en; o Bulgaria: https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2020/eif-raiffeisenbank-10-million-guarantee-agreement-support-sme-culture-creative-sectors-bulgaria.htm?lang=-en (accesos el 9 de septiembre de 2023).

el mercado interior[463], en especial, en materia de la libertad de circulación de servicios, trabajadores o bienes[464]; o sobre la competencia[465]. Otro de los motivos para acudir al TJUE ha sido cuando se recurre el rechazo de candidaturas a las subvenciones del programa Europa Creativa o antecesores[466].

9. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (TCE)

El Tribunal de Cuentas de la UE puede evaluar, con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE, el trabajo de la Comisión y la financiación que esta otorga a proyectos europeos de los Estados. El trabajo que dedica el TCE a los temas culturales es acorde al peso que tienen los programas culturales en la UE. Entre los pocos ejemplos que se pueden encontrar, se puede citar el *Informe Especial 08/2020[467]: Las inversiones de la UE en sitios culturales merecen una mayor atención y coordinación*. En él se analizaron los efectos económicos, sociales y culturales de las inversiones del FEDER en sitios culturales, así como la sostenibilidad financiera y física de dichos sitios, en base al trabajo de la Comisión y habiendo evaluado 27 proyectos de 7 Estados miembros. La conclusión de la auditoría fue que el marco actual carece de un objetivo específico y necesita una mayor coordinación para garantizar la eficacia y sostenibilidad de las inversiones del FEDER en sitios culturales. Otro ejemplo de fiscalización de los programas europeos que podrían estar relacionados con la cultura sería el *Informe*

[463] Resulta interesante destacar el informe publicado por la Comisión en 1996 COM(96) 160 final, *Sobre la consideración de los aspectos culturales en la acción de la Comunidad Europea*, al abordar el mercado interior, hace mención a la cultura en las sentencias del Tribunal de Justicia (p. 34), https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f4f34a44-8769-4e8f-a270-01b5e2a3d3d2/language-en

[464] En el informe COM(96) 160 final *Consideraciones sobre los aspectos culturales de la acción de la Comunidad Europea* se citan varios ejemplos de la intervención del TJUE en el campo de la cultura. El documento es accesible aquí: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0160&from=EN

[465] Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 12 de abril de 2013 en el caso *Föreningen Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå u.p.a. (Stim) contra Comisión Europea*, que afecta a la competencia, y los derechos de autor para la ejecución pública de las obras musicales en Internet, vía satélite y a través de la retransmisión por cable. Documento 62008TJ0451. Más información https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:62008TJ0451

[466] Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 4 de febrero de 2016 en el caso *Italian International Film Srl contra Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA)*, por la denegación de la subvención solicitada del programa MEDIA. Documento 62013TJ0676, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62013TJ0676

[467] Tribunal de Cuentas de la UE, «Informe Especial 8/20: Las inversiones de la UE en sitios culturales merecen una mayor atención y coordinación», 2020, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_08/SR_Cultural_investments_ES.pdf

Especial 23/2022[468]*: Sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*, en el que señalaba que las sinergias entre Horizonte 2020, el antecesor del Horizonte Europa, y los FEI no habían aprovechado su potencial al máximo.

G. CONCLUSIONES

Existen muy **diversos conceptos de cultura** que aquí no se han tratado. El término puede variar si se analiza desde el punto de vista de la antropología, de la ciencia política o la sociología. En realidad, su definición encierra más una tensión espacial que conceptual, en la que hay que tener en cuenta factores como el lenguaje, el poder o la identidad (Shore 2000). La cultura a nivel de la UE tiene una finalidad primera, que es la de construir un espacio narrativo sobre la integración. Para explicar este proceso, la definición amplia relacionada con los SICC convive con el valor instrumental que las instituciones europeas le asignan. La noción de cultura en la UE es plural, entendida por igual como signo de la identidad o ciudadanía europeas, así como modelo de *poder suave* fundado en normas y valores tales como dignidad humana, solidaridad, tolerancia, libertad de expresión, respeto de la diversidad y diálogo intercultural. La cultura es también motor de la economía, generador de empleo, de cohesión social y del territorio, campo de experimentación para la solución de problemas contemporáneos, y, también lugar de creación y convivencia. Este enfoque viene planteado por la legislación comunitaria y la acción cultural de las instituciones europeas.

Es cierto que **la política cultural de la UE ha ido evolucionando** con los años. Si bien nace con el Tratado de Maastricht y se consolida con el Tratado de Lisboa, los instrumentos de trabajo de las instituciones comunitarias se han ido adaptando a los tiempos y a las sucesivas crisis que han condicionado su misión y a la diversidad de intereses en un mundo en el que las nuevas tecnologías y la comunicación digital están transformando las sociedades, cambiando los estilos de vida, los modelos de consumo y las relaciones de poder en las cadenas de valor económico. Precisamente, «en este

[468] Tribunal de Cuentas de la UE, «Informe Especial 23/22: Sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos», 2022, acceso el 9 de septiembre de 2023, https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_23/SR_H2020_and_ESI_Funds_ES.pdf

panorama cambiante, el papel de la cultura es más importante que nunca», como dice la Comunicación de la Comisión sobre la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018. La UE está dispuesta a invertir en cultura en el marco de las prioridades recogidas en la nueva Agenda Estratégica para el periodo 2019-2024, pues constituye algo más que un elemento definidor de la identidad europea. Resulta pertinente preguntarse si tanto el mismo nombre de la Nueva Agenda como su contenido han quedado algo desfasados. Se puede argumentar que esta actualización deriva de los sucesivos planes de trabajo del Consejo en los que sí se tienen en cuenta cuestiones más alineadas con las prioridades de la Comisión como la digitalización y el Pacto Verde Europeo. Pero la pandemia del COVID-19 y la guerra de Rusia en Ucrania no han hecho más que evidenciar la necesidad de una agenda renovada, y no de esperar más de diez años para actualizarla como ocurrió con la *Agenda Europea para la Cultura* de 2007. En esta línea, el Plan de trabajo del Consejo para el ámbito de la Cultura para 2023-2026 marca las líneas a seguir, poniéndose el énfasis en las dimensiones económica, digital, social, verde y externa de la cultura. Pero las acciones para colmar las carencias que los SICC no resolvieron tras la crisis de 2008, y que la crisis sanitaria de 2020-21 puso de relieve, escapan al ámbito de quien tiene la responsabilidad de la cartera de Cultura en la Comisión. El apoyo a los SICC y a sus profesionales está reconocido como una de las prioridades en la Estrategia Industrial de la UE, no solo por su aporte a la economía europea mayor que otras industrias, sino por el efecto positivo que tiene en otras políticas de la Unión. Lo mismo que la necesidad de estimular la transformación digital de los sectores cultural y creativo, en consonancia con la prioridad «Europa adaptada a la era digital». Por otro lado, al igual que en la Nueva Agenda, el Consejo se ha marcado como objetivo una «cultura para las personas», pensando en los beneficios sociales que aporta, ya sea para la cohesión social y territorial, la integración de colectivos desfavorecidos, el fomento de la participación ciudadana, la transmisión de valores democráticos, la capacitación para saber adaptarse mejor en un mundo en constante transformación o como instrumento para la mejora del bienestar y salud de las personas. La dimensión social de la cultura es quizá el área que tenga mayor proyección en el futuro a la hora de poder justificar los presupuestos siempre escasos dedicados a la cultura. A pesar de los pasos dados en los últimos años, aún la UE no tiene una estrategia clara al respecto. Lo mismo se podría decir de la relación de la cultura con el Pacto Verde Europeo. Si bien la cultura como el medioambiente comparten valores, la prioridad del Consejo «Cultura para el planeta» no se puede circunscribir a la protección del patrimonio cultural europeo y a la iniciativa Nueva Bauhaus Europea. Al igual que

ocurrió con el Año Europeo del Patrimonio de 2018, la Nueva Bauhaus Europea no se puede convertir ahora en el foco de atención de todas las propuestas comunitarias. Aún es pronto para hacer balance del verdadero impacto de este proyecto y apenas el mundo académico se ha hecho eco de su repercusión. Con todo, este experimento de laboratorio puede traer beneficios para demostrar cómo la cultura y la creatividad están ya ayudando a visualizar el trabajo común de los europeos a la hora de encontrar soluciones imaginativas para los desafíos del presente y futuro.

La multiplicidad de conceptos que encierra de por sí el término cultura, **la multidimensión** en la política cultural europea, el multinivel de los agentes que participan en la acción comunitaria y la pluralidad de fuentes de financiación, hacen difícil ver realmente el peso de la cultura y su verdadero papel en los procesos de integración. A ello se suma el hecho de que, con el tiempo, las prioridades cambian al mismo ritmo que cambian los equipos. Si bien se puede apreciar una constante en las líneas maestras de la política cultural antes y después de Maastricht, lo cierto es que el impulso de los protagonistas del colegio de Comisarios en sus sucesivos mandatos afecta al desarrollo de los grandes temas. No solo pueden variar las prioridades, sino que los programas y la financiación que los acompañan también. No obstante, la cultura está bien inserta en los Tratados, desde el Preámbulo y el artículo 3 del TUE, hasta los cinco apartados del artículo 167 del TFUE. La UE no solo tiene por objetivo apoyar y promover la riqueza de su diversidad cultural, sino que, con los pasos dados hasta la fecha, está demostrando que la diversidad cultural de la UE es fuente de riqueza tanto para la propia Unión como para sus ciudadanos[469].

[469] El servicio de investigación del Parlamento Europeo – EPRS, en el informe sobre el «coste de la no-Europa» para 2022-2032, estima que cada euro invertido en acciones comunes de la UE en apoyar o complementar la financiación existente para el sector creativo y cultural podría generar potencialmente una rentabilidad de hasta 11 euros del PIB. En un escenario conservador, el presupuesto de 2.440 millones de euros podría generar otros 26.840 millones de euros durante siete años en forma de beneficios potenciales adicionales: el impacto total podría oscilar entre 4.200 millones y 6.000 millones de euros en el PIB adicional por año, incluidos los efectos directos sobre el empleo y los ingresos, y generando importantes efectos indirectos en toda la economía. En el informe se hace referencia a varios temas, entre ellos la cultura. Véase: *Increasing European added value in an age of global challenges Mapping the cost of non-Europe (2022-2032)*. EPRS | European Parliamentary Research Service European Added Value Unit PE 734.690 – February 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734690/EPRS_STU(2023)734690_EN.pdf

IV. CAPÍTULO III: Características de la acción cultural exterior de la UE generadora de integración comunitaria

A. INTRODUCCIÓN

La Comisión presentó en 2006 la Comunicación ***Europa en el mundo – Algunas propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*** (COM(2006) 278)[470] donde analizaba algunos de los desafíos a los que se enfrentaba la UE en aquel momento y la estrecha vinculación de las políticas internas y externas. Salvo la guerra en Ucrania, parecería que las preocupaciones de entonces eran las mismas que las de ahora. Se decía en el texto: «Cada vez más las políticas internas de la UE - por ejemplo, el medioambiente, la energía, la política de competencia, la agricultura y la pesca, el transporte, la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal, o lidiar con pandemias globales - tienen un impacto en las relaciones internacionales y juegan un papel vital en la influencia exterior de la UE. Por el contrario, muchos de los objetivos de la política interna de Europa dependen del uso efectivo de las políticas externas». Todas esas preocupaciones, a las que se sumaría hoy la guerra en Ucrania, parecen perfectamente válidas aún. Responder a los desafíos descritos se reconocía como una responsabilidad compartida, y se proponía, además, unir los esfuerzos y recursos de todos los actores implicados, tanto a nivel de las instituciones europeas como a nivel nacional «para maximizar el impacto colectivo de la Unión». Para ello, señalaba propuestas como: mejorar la planificación estratégica; aumentar la eficacia y el impacto de las acciones; mejorar la cooperación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros; y mejorar la rendición de cuentas y la visibilidad.

El **Tratado de Lisboa de 2007** reconfiguró la arquitectura de la acción exterior y subrayó no solo la existencia de esta conexión entre las políticas internas y externas, sino que

[470] Comisión Europea, Comunicación del 8 de junio de 2006, *Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006) 278 final, https://ec.europa.eu/councils/bx20060615/euw_com06_278_en.pdf

alentaba a trabajar para incrementar la coherencia entre ambas dimensiones (Schunz y Damro 2020). Este documento arriba mencionado, sin embargo, no hablaba de la cultura en ningún momento. Será solo a partir de 2007 cuando tanto en los Tratados como en otros textos comunitarios la cultura, a pesar de seguir siendo una competencia en manos de los Estados miembros, gana una posición estratégica no solo en su vertiente interna sino en la acción exterior de la UE. Desde entonces, y en paralelo con el diseño de una política cultural en el seno de la UE en los últimos años, la cultura se va insertando en la política exterior y se hace más evidente su papel como generadora de la integración comunitaria. No hay que olvidar, por otra parte, que la integración europea fue desde sus inicios política exterior (Keukeleire y Delreux 2014). Y de ahí deriva la importancia de estudiar la acción exterior hasta nuestros días, cuando la política exterior propia de la UE incluye la cultura con características claramente identificables.

Un punto de partida fundamental es analizar los rasgos característicos de esta acción cultural exterior de la UE. En primer lugar, su **definición multívoca** tanto desde el punto de vista teórico como en relación con las teorías de la integración. Esta acción va más allá de la política exterior de la UE y de sus Estados miembros, y engloba diversas acepciones que van ligadas a los valores europeos y a los múltiples intereses que tiene Europa tanto dentro como fuera de sus fronteras. Este enfoque se desprende de la prioridad «Una Europa más fuerte en el mundo»[471], a través de una aproximación más coordinada de la acción exterior que pueda garantizar una voz más sólida y unida de Europa en el mundo. Este objetivo de la Comisión para el periodo 2019-2024 puede entenderse como una manera asertiva de defender los intereses de la UE en el exterior, pero también como una forma de reafirmar la necesidad de prepararse ante las amenazas o desafíos del mañana. Esta misma máxima se puede aplicar a la acción cultural exterior, que no es solo una mera cuestión de despliegue de su poder blando, sino que está más vinculada al concepto de las relaciones culturales internacionales que al de la diplomacia cultural.

[471] Esta es una de las seis prioridades de la Comisión para el periodo 2019-2024. Véase: «Una Europa más fuerte en el mundo. Reforzar nuestro liderazgo mundial responsable», Comisión Europea, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world_es

Otro aspecto característico de la acción exterior de la UE está relacionado con la relevancia que se atribuye a la defensa de los valores europeos. El fomento y la defensa de los valores europeos en el exterior impregna la política de la UE en diferentes ámbitos, y constituye la señal de su identidad en su relación con terceros, como viene consagrado en el Tratado de Lisboa, en la Estrategia Global de 2016 de la Comisión, y en la Agenda Estratégica para el periodo 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo[472]. Este **marco normativo basado en una comunidad de valores** es la segunda característica de la acción exterior que también es aplicable a la cultura. Habida cuenta de que la cultura, a pesar del reparto competencial comunitario que se puede inferir, entre otros, del artículo167 del TFUE, es una de las políticas internas que tienen una dimensión exterior y, por tanto, también tiene como misión el fomento y la defensa de los valores europeos tanto dentro como fuera de sus fronteras.

El tercer rasgo distintivo de la acción cultural exterior es **lo ambicioso de su marco de actuación**, definido en los Tratados, pero completado con las líneas maestras de una serie de documentos fundamentales. Por un lado, estarían los textos que definen la dimensión exterior de la acción cultural y que viene plasmada luego en la *Nueva Agenda para la Cultura* de 2018 de la Comisión y en el Plan de trabajo del Consejo para el periodo 2023-2026. Por otro, aquellos que recogen el elemento cultural de la acción exterior de la UE, a saber, la *Comunicación para las relaciones culturales internacionales de la UE* lanzada conjuntamente por la Comisión y la Alta Representante en 2016, y las *Conclusiones del Consejo sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* de 2019.

No hay que olvidar que **la acción de la UE en el exterior opera en un tablero multidimensional** y se enmarca en la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE* que presentó en 2016 la entonces AR/VP Federica Mogherini. Esta nueva visión de la política exterior y de defensa de la UE supuso el germen de lo que la presidenta Ursula Von der Leyen ha dado en llamar la «Comisión geopolítica», según la

[472] El Consejo Europeo aprobó la Agenda Estratégica en junio de 2019, antes de que el Parlamento Europeo se constituyese y la Comisión para 2019-2024 tomase posesión.

cual los intereses internos están alineados con los externos y que despliega su acción por preferencias temáticas y geográficas, en los que la cultura tiene su protagonismo propio. Empezando por la política de ampliación y la de vecindad, pero también en campos como las relaciones estratégicas que la UE mantiene con determinados socios y organismos internacionales. El marco de la acción exterior desborda, sin embargo, las relaciones bilaterales o multilaterales, y abarca otros campos como la cooperación para el desarrollo sostenible, las situaciones de crisis y conflictos, las relaciones comerciales, la diplomacia climática o digital, que también serán tenidos en cuenta aquí, si bien de manera no exhaustiva.

Otro aspecto a considerar al analizar el tema es que la acción cultural exterior de la UE es una **acción multinivel**. Y es que, para abarcar y poder intervenir con eficacia en tantos dominios, la acción cultural exterior no solo es competencia del AR/VP Josep Borrell, sino que la responsabilidad recae también en otros agentes. Tanto en las fases de diseño, como de ejecución, participan las instituciones europeas más relevantes en todas las etapas, como es el caso del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento; pero también otros organismos como el Banco Europeo de Inversiones, el Comité de las Regiones, hasta el Tribunal de Justicia de la UE.

Por último, otro de los elementos característicos de la acción exterior tanto en su concepción más amplia como en su vertiente cultural, y que serán tenidos en cuenta en las siguientes líneas, es que viene **financiada por múltiples fuentes**. Se hace difícil cuantificar cuánto invierte la UE en la acción cultural exterior, pues no procede solo de la cartera que ostenta la comisaria de Cultura o del AR para la política exterior, sino que hay partidas que vienen consignadas por otras direcciones generales adscritas a ámbitos muy diversos. A lo largo de la exposición se mencionan diferentes ejemplos, para más tarde presentar el presupuesto dedicado por la UE a la PESC bajo la rúbrica 6: «Vecindad y el mundo», dentro del MFP 2021-2027.

Sobre esta base, el presente capítulo analiza cómo los pasos dados por la UE en su acción cultural exterior muestran una tendencia hacia la integración. Se presenta un

planteamiento holístico a partir del cual se intenta demostrar cómo cada vez es más tangible la relación directa entre las políticas internas con las políticas externas, así como la influencia de las externas sobre las internas.

B. UNA DEFINICIÓN MULTÍVOCA: LA ACCIÓN (CULTURAL) EXTERIOR DE LA UE

Una precisión se impone antes de analizar los múltiples significados de la acción (cultural) exterior de la UE. Tanto desde el punto de vista conceptual como práctico, el concepto que aquí se maneja es el de **acción exterior**, entendida como algo más que la política exterior de la UE, de las relaciones exteriores de la UE, o de los Estados miembros. Así, no solo se hace una referencia a la política relacional, enfocada a gestionar o modular las relaciones con otros actores; sino también, a la estructural, es decir, a aquella que a más largo plazo tiene como objetivo de manera sostenible influir y dar forma o cambiar las estructuras sociales, políticas, legales, económicas o de otra índole en un espacio determinado (Keukeleire, Fonck y Metais 2016). Esta apreciación es especialmente relevante cuando se trata la **acción cultural exterior**, que engloba asuntos que van más allá de la diplomacia cultural e, incluso, de las relaciones culturales internacionales, como la política de vecindad de la UE, la estrategia digital o la lucha contra el cambio climático. Además, hay que tener en cuenta, como hacen Keukeleire y Delvaux (2022) al analizar la acción exterior, que tan importante es el aspecto estructural como el concepto de sostenibilidad (en el tiempo), ya que las transformaciones que se pretenden con el ejercicio de esta acción se pueden alcanzar gracias a factores materiales (ayudas para esos cambios) o inmateriales (cambios legítimos y deseados por afinidad cultural, o por suponer un desafío para la UE en determinadas regiones).

Tampoco hay que dejar de lado, al hablar de acción exterior de la UE, la **europeización**, entendida como el efecto que tienen las políticas de la UE en la de los Estados miembros[473], incluidos los cambios institucionales, los procesos para la adopción de

[473] Es interesante el estudio de la europeización de la política cultural europea, en el caso de Austria en Boris Pavlovsky, «Austrian foreign cultural policy: Europeanization through the prism of national interests», *International Journal of Cultural Policy*, 25:7 (2019): 933-945.

dichas políticas, o el papel de los valores nacionales en la definición de la propia identidad (Keukeleire y Delreux 2022). Sus efectos son diferentes en cada uno de los Estados miembros, dependiendo de sus intereses, normas o creencias (Bulmer y Lequesne 2020). Es cierto, sin embargo, a la luz de las diferencias o intereses particulares de los Estados miembros, y partiendo de una visión más intergubernamentalista, que la acción exterior de la UE puede surtir un efecto contrario, es decir, desembocar en una **des-europeización** o en una renacionalización de aquellos, como argumentan Patrick Müller, Karolina Pomorska y Ben Tonra (2021).

1. LA ACCIÓN EXTERIOR

Dos aspectos fundamentales van a servir para definir la acción exterior de la UE. Primero, el significado que puede darse al papel de la UE en la escena internacional desde el punto de vista teórico; y, segundo, cómo la acción exterior de la UE se relaciona con las distintas teorías de los procesos de integración.

a) Desde el punto de vista teórico

La disciplina de estudios de la acción exterior de la UE es relativamente reciente y nace como algo distintivo de los estudios europeos, de las relaciones internacionales o del análisis de política internacional (Gstöhl y Schunz 2021). Es mucha la literatura sobre los diversos enfoques que los académicos han utilizado para conceptualizar la naturaleza de la UE y su acción exterior. En este punto, no se va a hablar del papel que ha jugado la UE en el ámbito internacional, pero sí es preciso tener en cuenta el contexto histórico y su impacto en la comprensión del lugar que ocupa la UE en su dimensión internacional. Especialmente relevante es la idea de la UE como actor que desempeña un papel mayoritariamente civil en la escena mundial y, por lo tanto, capaz de ejercer un ***poder civil*** (Duchêne 1972). Este poder civilizatorio, para Mario Telò (2014), iría más allá del *poder blando* como opuesto al *poder duro*, como acuñó Joseph Nye, y se ejercería a través de las herramientas al alcance de la UE como la diplomacia a través del multilateralismo, la ayuda humanitaria y el mantenimiento de la paz en zonas posconflicto.

Como extensión de esa característica de *poder civil* vendría la del ***poder normativo***, idea acuñada por Ian Manners (2002) y que debe entenderse como resultado del impacto transformador de la UE sobre la política internacional. Los fundamentos normativos de la UE se basarían en cinco normas básicas (paz, libertad, democracia, Estado de derecho y derechos humanos) y cuatro normas menores (solidaridad social, lucha contra la discriminación, desarrollo sostenible y buena gobernanza). En oposición a esta postura, estaría lo que Chad Damro denominaría ***Market Power Europe*** (2012). Para este autor, la identidad de la UE puede tener características normativas, pero su peso en la escena internacional no vendría dado por sus principios, sino por el potencial de su mercado único en el exterior, a través de la utilización de medios coercitivos, o el poder regulatorio, en su caso. Dicho esto, para Alea López de San Román y Simon Schunz los términos poder normativo y poder de mercado no son excluyentes sino complementarios, pudiendo interactuar en otros campos como, por ejemplo, en la diplomacia científica de la UE (2018). También funcionaría de manera más amplia en sectores como la privacidad de los datos, el comercio o la seguridad alimentaria, o la protección medioambiental, en lo que Anu Bradford llama el *efecto Bruselas* (2020). Así, sin imponer de forma coercitiva o recurriendo a una institución internacional o a alianzas concretas, la UE consigue que empresas y Estados de otros países asuman las normas o los estándares establecidos por la UE para poder tener acceso al mercado único europeo.

Precisamente, ese poder normativo es lo que **legitimaría** a la UE para actuar en política exterior, como han analizado, entre otros, Sjursen (2018), Lecocq y Keukeleire (2018), o Bickerton (2011). Otros autores, van más allá, y se centran en la **dimensión ética de la política exterior** y la promoción de valores y principios, como Khaliq (2008). En palabras de Lisbeth Aggestam (2008), se trataría de «un cambio conceptual de lo que *es* la UE a lo que *hace*, que pasaría de ser un simple modelo a seguir, a trabajar de manera proactiva para cambiar el mundo en la dirección de su visión del *mundo global*». O como lo llamaría Tim Dunne (2008), la UE como *buen ciudadano internacional*, emulando lo que a nivel interno representa ser ciudadano europeo. O para Barbé y Johansson-Nogués (2008), la UE como una modesta *fuerza para el bien*. Sin embargo, como señala Dan Bulley (2014), pueden existir prejuicios sobre que esa promoción sea moralizante, algo con lo que está de acuerdo Adrian Hyde-Price (2008), desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales. En este punto, Nora Fisher-Onar considera que tanto el realismo como el

nacionalismo civilizatorio son planteamientos inadecuados. Las teorías realistas son ahistóricas y el poder civilizatorio cosifica la historia (2021). Con todo, la propia Comisión, desde el inicio de su mandato para el período 2019-2024, considera esencial para conseguir «una Europa más fuerte en el mundo», la promoción de un orden internacional basado en normas y valores en un mundo cada vez más convulso[474].

Por otro lado, está el debate académico sobre la **condición de actor global** de la UE (*actorness*) que trasciende el clásico de lo intergubernamental versus lo supranacional como motores de la integración europea. La definición de la UE, al no ser un Estado propiamente dicho, pero algo más que una organización internacional, tiene un encaje difícil en las teorías de las relaciones internacionales. Cabría preguntarse si dicho papel de actor global se diferencia de otras entidades parecidas o, por el contrario, tiene una singularidad propia (Drieskens 2017). Para Gunnar Sjöstedt (1977), una vez mostrado un grado mínimo de cohesión interna, el elemento definidor hacia el exterior era, para la entonces Comunidad Económica Europea, la capacidad de comportarse activa y deliberadamente en relación con otros actores del sistema internacional. Jupille y Caporaso (1998) destacan, por su parte, cuatro componentes de la capacidad del actor en la política exterior: reconocimiento, autoridad, autonomía y cohesión. La capacidad es para Bretherton y Vogler (2006), a su vez, uno de los tres pilares que definen la *actoridad*, junto a la oportunidad y la presencia, vinculada esta también con la identidad. Tanto para los primeros como para los segundos, existe una relación estrecha entre la cohesión de las políticas externas y las externas. Pero, como argumentan da Conceição-Heldt y Meunier (2014), el grado de cohesión interna de la UE no siempre determina la efectividad en su dimensión exterior. Más recientemente, Sjöstedt, junto a Mark Rhinard (2019), abogan por no centrarse tanto en lo que es la UE sino en lo que hace, dependiendo del contexto, poniendo el énfasis tanto en el rendimiento de la acción (*performance*), como en su impacto. Otros, como Schunz y Damro (2020), consideran que la *actoridad* puede explicar el compromiso de la UE en el exterior sobre materias que son de carácter interno, secundando la postura de Higgot y Van Langehove (2016), quienes piensan que, si bien

[474] Comisión Europea, comunicación del 19 de octubre de 2020, COM(2020) 690 final, *Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad. Programa de trabajo de la Comisión para 202*1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0690

no podemos identificar a la UE como *persona* en el ámbito de las relaciones culturales internacionales, sí demuestra cierto protagonismo como actor en esta materia.

Partiendo de las teorías institucionalistas de la integración, la gobernanza exterior de la UE, para Frank Schimmelfenning, tiene como objetivo extender geográficamente el alcance de las políticas de la UE y ***europeizar*** a los Estados no miembros, defendiendo sus reglas en base a la condicionalidad y la socialización (2021). Para el autor alemán, la condicionalidad es un mecanismo directo por el cual la UE otorga a los Estados no miembros ayuda financiera, acceso a los mercados o relaciones institucionales, siempre y cuando cumplan con las reglas comunitarias. Por otro lado, la socialización supone, según sus términos, «enseñarles» y «persuadirles» que las políticas europeas son en el beneficio de ellos, si quieren sumarse a la comunidad de la UE, e incluso, pertenecer a *Europa*. Este proceso europeizante dependerá de lo próximo que esté el Estado no miembro en cuanto al cumplimiento de las reglas y a los valores defendidos por la UE tanto interna como externamente.

b) En relación con las teorías de la integración europea

Una vez visto sucintamente cuál es el papel teórico que juega la UE en la escena mundial, a continuación, se estudia brevemente su impacto en las teorías relacionadas con la integración. Se parte de la concepción neoliberal de las relaciones internacionales, en oposición a los argumentos neo-realistas, que niegan que estructuras como la UE puedan asumir su propia política exterior, de seguridad y de defensa. Esta visión considera estas competencias un rasgo definidor de los Estados, como se ha demostrado en las sucesivas crisis que ha tenido que afrontar la UE en los últimos tiempos (Belloni, Della Sala y Viotti 2019).

Desde una perspectiva (liberal) **intergubernamentalista**, la integración en la política exterior de la UE surge al final de tres fases: la primera, impulsada por las preferencias nacionales de los Estados miembros; la segunda, de negociar los objetivos comunes a los que se comprometen; y, la tercera, de transformar las propias instituciones para conseguir

poner en marcha los acuerdos alcanzados (Moravcsik y Emmons 2021). Sin embargo, para aquellos que defienden la postura del (nuevo) intergubernamentalismo más realista, no siempre es cierto que se produzca esa transferencia de lo nacional hacia lo comunitario de una manera pacífica y con consecuencias prácticas (Bickerton, Hodson y Puetter 2015).

Por su parte, para el **nuevo institucionalismo**, hay que asumir que las propias estructuras institucionales de la UE tienen un impacto en su política exterior y modelan su contenido y alcance. Por lo tanto, lo relevante es determinar qué rol juega cada una de las instituciones comunitarias y cómo, en su representación, la UE puede tener una repercusión en los comportamientos de los Estados, que deben encontrar el equilibrio entre sus intereses y sus responsabilidades europeas (Keukeleire y Delreux 2022). La existencia de estas estructuras institucionales no implica, sin embargo, que haya garantías de una buena coordinación y que la política exterior sea más efectiva (Jørgensen, Oberthür y Shahin 2011).

Según la lógica **neofuncionalista**, la política exterior de la UE ha sido impulsada, al menos parcialmente, por la dinámica interna de la integración, como vienen a explicar Niemann y Bergmann (2021). Ello se produciría bien por la capacidad emprendedora de la Comisión; bien por la relación cada vez más estrecha entre la política exterior y las políticas internas de la UE. Como bien destacan los autores antes mencionados, Keukeleire y Delreux: «la política de seguridad ya no se trata solo de soldados, sino también de entrenar fuerzas policiales y organizar misiones para salvaguardar el Estado de derecho, así como proteger las fronteras y controlar los flujos migratorios; los acuerdos de cooperación para el desarrollo ya no se refieren solo a la lucha contra la pobreza, sino también a la lucha contra el terrorismo y la buena gobernanza; la tecnología y el medioambiente ya no son solo dominios de política interna o áreas de cooperación internacional en estos temas transfronterizos, sino también preocupaciones de seguridad y política exterior».

En relación con las teorías de la integración europea, en última instancia, estaría el **constructivismo** que trataría de entender cómo los procesos en la formación de una identidad colectiva han repercutido en la acción exterior de la UE y refuerzan la impronta de la visión normativista y basada en valores de su política exterior (Rumeili 2021). Esta teoría, importada de las relaciones internacionales, parte de la visión interdependiente del mundo en la que, influidos por elementos inmateriales como ideas o valores comunes, se puede construir una identidad social (Risse 2019). Este fundamento no solo influye en la política exterior de la UE, sino que son parte constitutiva de la política exterior de la UE. Siguiendo esta línea argumental, la política exterior no solo depende de la creación de una arquitectura propia, o de dotarse de unos instrumentos para llevarla a cabo, sino también de diseñar un espacio en el que la UE pueda ejercer un papel relevante en base a compartir con terceros ideas o valores, en definitiva, una identidad (Keukeleire y Delreux 2022). Esto se podría ver claramente en los procesos de ampliación de la UE.

2. ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR

Resulta igualmente complejo hablar de la acción cultural exterior sin mencionar la variedad de términos que se pueden referir a ella y que, desde un punto de vista teórico, no hay unanimidad al respecto. Se puede asociar el término acción cultural exterior con el poder blando (*soft power*), la diplomacia pública, la diplomacia cultural, las relaciones culturales internacionales o la cooperación cultural, haciendo que esta «constelación semántica» se use indistintamente con un significado fluido (Mitchell 1986).

El poder blando ha existido desde hace mucho tiempo en las relaciones internacionales, pero se le ha dado más importancia desde que acuñara el término Joseph Nye. El padre de la teoría neoliberal de las relaciones internacionales distinguía entre el poder duro (*hard power*) económico-militar y el otro poder que los Estados pueden ejercer en los demás en base a su atractivo, no solo basado en su cultura, sino también en los valores que predica tanto interna como externamente, y en su política internacional, cuando esta se considera legítima y con autoridad moral para influir (1990). Por tanto, ese atractivo (por ejemplo, del estilo de vida o lo cultural) no es un poder blando *per se*, sino un recurso que debe tener unos objetivos claros, dentro de una estrategia más amplia. De este modo,

el poder fuerte no está pensado para ser remplazado por el poder blando. Ambos no son excluyentes sino complementarios (Ang, Isar y Mar 2015). El propio Nye, lo reconoce al hablar del «poder inteligente»[475] en el que el poder blando debe incluir unas alianzas más fuertes, apostar por la política al desarrollo, la diplomacia pública especialmente dirigida a los jóvenes, la integración económica, así como la seguridad energética y la lucha contra el cambio climático a través de soluciones innovadoras (Armitage y Nye 2007).

Cuando se habla de la importancia de la cultura en la acción exterior también se suele integrarla como *eje* de la diplomacia pública (US Department of State 2005), o denominarla *nueva diplomacia pública* (Cull 2009), o incluirla dentro de las *diplomacias sectoriales* (Schunz 2018), como la diplomacia climática, la lucha contra el terrorismo, la política migratoria, o la diplomacia económica. Por diplomacia cultural[476] se puede entender como «el intercambio de ideas, información, arte y otros aspectos de la cultura entre las naciones y sus pueblos con el fin de fomentar el entendimiento mutuo» (Cummings 2003). Se distinguiría de las relaciones culturales internacionales, según Richard Arndt (2005), en que, si bien estas también fomentan las relaciones entre las culturas nacionales, crecen de forma natural y orgánica, sin la intervención del gobierno. La diplomacia cultural, en cambio, solo puede decirse que tiene lugar cuando los diplomáticos, al servicio de los gobiernos nacionales, intentan moldear y canalizar este flujo natural para promover los intereses nacionales. Otros autores (Bound, y otros 2007) argumentan, sin embargo, que la diplomacia cultural ya no solo atañe a las relaciones entre las élites, sino que, como estamos en un mundo en que la cultura es un medio para los ciudadanos a gran escala, este fenómeno pone inevitablemente en entredicho las formas tradicionales de diplomacia pública.

[475] Como complemento de la idea del poder blando o duro, también hay otros autores que hablan del *sharp power*, como Christopher Walker al referirse a cómo hacer frente a regímenes autoritarios en la era de la globalización, que amenazan los sistemas democráticos a través de su influencia ejercida en los medios de comunicación o a través de institutos culturales o educativos; o foros de discusión. Así, sería necesario intervenir mediante herramientas *afiladas* (por ejemplo, la censura) capaces de penetrar esos entornos para evitar el socavamiento de los sistemas democráticos. Véase: Christopher Walker, «What Is "Sharp Power"?», *Journal of Democracy*, Volume 29, Number 3, (2018): 9-23, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://www.ned.org/wp-content/uploads/2018/07/what-is-sharp-power-christopher-walker-journal-of-democracy-july-2018.pdf

[476] Para más acepciones, visitar la página web (acceso el 10 de septiembre de 2023), https://culturaldiplomacy.org/index.php?en_culturaldiplomacy

Cabe añadir que las relaciones culturales internacionales tienen un componente de reciprocidad y de entendimiento mutuo, mientras que la diplomacia cultural, la diplomacia pública o el poder blando tienen a veces connotaciones de instrumentalismo y de interés mutuo[477]. Es, precisamente, ese posicionamiento más altruista o más utilitario lo que diferenciaría un concepto del otro (Rivera 2015). Para Mitchell (1986) las relaciones culturales, en contraste con la diplomacia cultural, son siempre más neutrales ya que no buscan necesariamente una ventaja exclusiva para una de las partes.

En el caso de la UE, se utiliza también esta variedad de términos de una manera flexible, corriendo el riesgo de tener un impacto en su efectividad (Higgot 2017). Aun así, en los últimos años se prefiere utilizar el de «cultura en las relaciones exteriores», como lo hace la DG EAC[478], y la DG de Asociaciones Internacionales sobre el terreno. Sin embargo, el SEAE, aunque habla de «relaciones culturales internacionales», sus acciones en muchas ocasiones son más de «diplomacia cultural»[479]. Con todo, como señala Yudhishthir Raj Isar (2015), este concepto ha adquirido una repercusión amplia en la acción exterior haciendo que la diplomacia cultural de la UE (término que prefiere el autor) opere más allá de los intereses de los Estados-nación. O como reclama Sigrid Weigel (2019), dado el contexto de globalización, los flujos migratorios, las crisis y conflictos, el cambio climático o la proliferación de autocracias, se hace necesario una idea de política cultural transnacional. Ello puede ocurrir mediante la combinación de unos objetivos de poder blando, junto a otros de carácter instrumental, como las exportaciones de bienes y servicios culturales, como una extensión de la lógica de la integración económica

[477] British Council y Goethe-Institut, *Cultural Value: Cultural Relations in Societies in Transition: A Literature Review*, 2018, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/lit_review_short_working_paper_final_final.pdf

[478] «International cultural relations», European Commission, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/policies/international-cultural-relations

[479] El Parlamento Europeo abordó este tema de la utilización de ambos conceptos en el seno de la UE. En el informe previo a la adopción de la Resolución (2022/2047(INI)) *Sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales*, se decía que, si bien se usa de manera indistintamente, el sector cultural reclama una distinción. Véase en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0279_ES.html Esta diferenciación de términos viene recogida en el punto R de la Resolución, donde dice: «Considerando que la diplomacia cultural se refiere a los Estados que establecen vínculos con otros Estados o sus habitantes a través del medio de la cultura, con un predominio de la perspectiva gubernamental y de la promoción de derechos unidireccional sobre la perspectiva de beneficios mutuos y de diálogo; que la diplomacia cultural está influida por los aspectos políticos inherentes a la política exterior, responde ante las instituciones estatales pertinentes y puede instrumentalizarse para apoyar la consecución de objetivos políticos». Estas definiciones toman como base a Tim Rivera en: «Distinguishing Cultural Relations From Cultural Diplomacy: The British Council's Relationship With Her Majesty's Government», *Figueroa Press*, Los Angeles, (2015): 9-10. Para más información, véase la Resolución del PE (2022/2047(INI)): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0444_ES.html#def_1_21

(Psychogiopoulou 2015). En cualquier caso, la UE debe aprovechar su experiencia en la cooperación cultural, mediante una estrategia clara y medios financieros, poniendo énfasis en el diálogo intercultural y la capacitación en terceros países[480] (Trobbiani 2017).

C. UN MARCO NORMATIVO BASADO EN UNA COMUNIDAD DE VALORES

La defensa de los valores es igualmente un motor del orden internacional y, en especial, para la UE. La UE ha codificado esto en su Tratado constitutivo y ha identificado el «pragmatismo basado en principios» proclamado en la Estrategia Global de 2016, como elemento esencial del papel que tiene que jugar en la escena mundial. El énfasis en uno de estos aspectos -principios o pragmatismo- ha cambiado con el tiempo. Mientras que los principios prevalecieron en las décadas de 1990 y 2000, el endurecimiento del clima político en la segunda década del milenio condujo a un mayor énfasis en el pragmatismo y atención a los intereses de la UE. Esta tendencia se acentuó durante la pandemia y la invasión de Rusia en Ucrania, que reforzó el declive de los valores democráticos en muchos países y puso de manifiesto las vulnerabilidades económicas de la UE. Esto condujo al surgimiento del concepto de «autonomía estratégica» de la UE. Aunque la autonomía estratégica fue utilizada inicialmente en relación con la política de seguridad y defensa, y más tarde con la economía, se ha empleado cada vez más asociándola con el papel de la UE como comunidad de valores[481].

1. EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

La acción exterior de la UE encuentra su precedente en la política exterior y de seguridad común (PESC) del Tratado de Maastricht (1993), uno de sus tres pilares fundamentales. Su objetivo era preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de derecho (Ioannides 2014) y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. En los

[480] EUNIC, «Cultural diplomacy as discipline and practice: concepts, training, and skills. Final Report», *Università di Siena*, 2016, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://www.cultureinexternalrelations.eu/wp-content/uploads/2017/03/eunic_cultural_diplomacy_report__.pdf
[481] Mario Damen, *Values on the retreat? The role of values in the EU's external policies*, European Parliament.

sucesivos tratados la PESC se ha visto reforzada. Así, en el Tratado de Ámsterdam (1997) se estableció un proceso de decisión más eficaz al incorporar la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. El Tratado de Niza (2003) dio carta de naturaleza a la figura del Alto Representante para la PESC (el llamado Mr PESC o que sería el equivalente al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión), y se racionalizó el proceso de toma de decisiones, encargando al Comité Político y de Seguridad (CPS) que ejerciera el control y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. El Tratado de Lisboa (2007) dotó, por su parte, no solo de personalidad jurídica a la Unión, sino que además configuró la actual arquitectura institucional de su acción exterior, destacando un nuevo cargo como el del presidente permanente del Consejo Europeo, y las mayores atribuciones al AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y que ejerce también de vicepresidente de la Comisión. Además, el TUE creó el servicio diplomático de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

La **base jurídica** de la acción exterior de la UE, según viene en los actuales Tratados, es amplia. Se habla en un sentido *lato* de las responsabilidades de la UE en el exterior tanto según el TUE como el TFUE[482]. De hecho, el TUE le da tal importancia que le dedica un apartado en su Preámbulo, al señalar que hay una voluntad clara de desarrollar una política exterior y de seguridad común que sirva para reforzar «la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo». Añade en el Título I (de las Disposiciones comunes) que «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas» (art. 3.5). La UE concede una atención especial a su relación con los países vecinos «con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas

[482] «La acción exterior de la Unión Europea», EUR-Lex, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/external_responsibilities.html

y pacíficas fundadas en la cooperación» (art. 8.1). Por otro lado, el Título III dedicado a la estructura institucional de la UE, recoge también las competencias exteriores de sus instituciones.

En el Título V del TUE se agrupan las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión (artículos 21 y 22) y, también las disposiciones específicas relativas a la PESC, que desde Maastricht ha ido ganando en preponderancia y que, además, incluye a la política europea de seguridad y defensa (PCSD). Por lo tanto, la acción exterior, a la luz del articulado del TUE, debe ser entendida como algo más de lo que viene en los artículos 23-46 del TUE (PESC y PCSD), y que se ha visto reforzada por la Estrategia Global de 2016 como se analiza posteriormente. Por su parte, el TFUE amplía esta noción de acción exterior, en su quinta parte, al comercio exterior (arts. 205-207 del TFUE), a la cooperación al desarrollo (arts. 208-211 del TFUE) o a la ayuda humanitaria (art. 214 del TFUE), políticas ya puestas en marcha desde los años 50 y que venían a constituir la vertiente exterior de la UE en su creación en los 90. Estas áreas, precisamente, es donde la UE tiene más competencias y poder financiero y normativo. Por otro lado, según el TFUE, habría que añadir aquellas relativas a la dimensión exterior de otras políticas internas de la UE referidas en la tercera parte, como son la energía, la política medioambiental, la inmigración, y otras como salud, la educación, la investigación o la cultura. Y, finalmente, cabría destacar que, como se recoge en el artículo 23 del TFUE, la acción exterior también abarca a la ciudadanía de la UE (la posibilidad de acogerse a la protección diplomática y consular para aquellos ciudadanos de la UE en territorios de terceros países en los que los Estados miembros no tengan representación). Partiendo de este esquema, para Gstöhl y Schunz (2021) la acción exterior recogería todo lo mencionado; mientras que para Keukeleire y Delreux (2022) la acción exterior quedaría englobada dentro de lo que ellos llaman una política exterior *multifaceted,* dividida en la PESC (incluyendo la PCSD) del TUE, la acción exterior de la quinta parte del TFUE (comercio exterior, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria), y la dimensión externa de las políticas interiores, de la tercera parte del TFUE[483].

[483] Estos mismos autores, también se refieren a la política exterior como una política *multimethod* (intergubernamental y método comunitario) y *multilevel* (por la diversidad de actores, donde uno de los actores

La acción comunitaria, tanto a nivel interno como a nivel externo, se sustenta en la promoción y defensa de sus valores. La dimensión exterior de los **valores** de la UE consagrados en el artículo 2 del TUE[484], puede reflejar, por un lado, un aspecto constitutivo de la Unión, en cuanto que característica de su identidad; y, por otro, un elemento instrumental de su política, por ejemplo, para lograr objetivos específicos de la UE, especialmente la seguridad y la estabilidad dentro de Europa y sus vecinos (Cremona 2011). La defensa de estos valores tiene también una vertiente dual en dos de las prioridades de la Agenda Estratégica del Consejo Europeo, y que sirven de guía para el trabajo de las instituciones comunitarias entre 2019-2024: proteger a los ciudadanos y las libertades (dentro de la Unión); y promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. Ya se han mencionado anteriormente los fundamentos jurídicos de la acción exterior basados en los valores, recogidos en el preámbulo y los artículos 3 («la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses en sus relaciones con el resto del mundo») y 8 del TUE («en relación con sus vecinos»). Ahora se destacan aquí los principios[485] y los objetivos de la acción exterior como vienen en el título V del TUE (cap. 1: «Disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión»), concretamente en el artículo 21. En su apartado primero, se habla de los **principios** que mueven la acción exterior de la UE en la escena internacional, «que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad

principales es el Servicio Europeo de Acción Exterior), términos que se consideran válidos para el desarrollo de esta tesis.

[484] La redacción del artículo 2 del TUE dice así: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

[485] Marise Cremona afirma que el derecho y la práctica de las relaciones exteriores de la UE se rigen no solo por objetivos generales (artículo 3, apartado 5, y artículo 21 del TUE y artículo 205 del TFUE) y valores (artículo 2 del TUE), sino también por un conjunto de principios que se encuentran en los Tratados y desarrollados por el Tribunal de Justicia, que estructuran el sistema, el funcionamiento y el ejercicio de las competencias exteriores de la UE. La autora los denomina *principios estructurales* como una categoría de norma jurídica que rige las relaciones exteriores de la UE y los pone en relación con otros principios que se pueden catalogar como estructurales, incluyendo los principios de atribución, equilibrio institucional, cooperación leal y solidaridad mutua, autonomía, coherencia y eficacia. Véase: Marise Cremona, «Structural principles and their role in EU external relations law», en Marise Cremona (ed), *Structural principles in EU external relations law*, Oxford: Hart publishing, (2018): 3-30

y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional».

Estos **principios estructurales** de la UE que quiere fomentar en el mundo casarían bien con la visión del poder civil de Duchêne (1972) o *civilizatorio* de Telò (2014), o del poder normativo de Manners (2002), como se ha explicado más arriba. Pero, además, suponen la base de los **objetivos concretos**[486] que justificarían o legitimarían su acción como actor global. En concreto, en el apartado segundo del artículo 21 del TUE, se dice que «la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medioambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial».

Por último, en el apartado tercero del mismo artículo 21, se podría argumentar que, para reforzar la integración de la acción exterior, desde una postura constructivista o funcional

[486] Joris Larik argumenta que no por el hecho de tener más objetivos significa tener más poder. Además, la UE puede que no consiga alcanzar todos los objetivos que se propone. Véase: «From speciality to a constitutional sense of purpose: on the changing role of the objectives of the European Union», *International & Comparative Law Quarterly 63*, no. 4 (2014): 935–962.

de la misma, se subraya la visión transversal que deben regir estos principios y objetivos, y se alude a la necesidad de **mantener la coherencia**[487] entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas. Y los encargados de garantizar y cooperar a tal efecto serán tanto el Consejo y la Comisión, asistidos por el AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. EN LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR

Cabe interrogarse sobre qué papel juega la UE en las relaciones culturales internacionales, si este asunto es, en realidad, un tema propio de la soberanía de los Estados (Carta 2020). Sin embargo, la cultura también la podríamos englobar como parte del conjunto de políticas internas que tienen una dimensión exterior (Schunz y Damro 2020), en este caso, como lo hacen los Tratados en la tercera parte del TFUE. Consecuentemente, se hace necesario ampliar el espectro y, basarse en un sentido más cercano a las relaciones culturales internacionales como parte integrante de la acción exterior, por lo que su alcance iría más allá del título XIII (Cultura) y su único artículo, el 167 del TFUE[488]. Este artículo del Tratado de Lisboa, que aborda explícitamente la cultura en su vertiente tanto interna como externa, incluye en sus primeros apartados una alusión a las acciones dentro de la Unión, como se vio en el capítulo 2 de este trabajo. Sin embargo, en su apartado 3º hace mención expresa a la dimensión externa de la acción cultural, en concreto, a las relaciones con terceros países y organismos internacionales: «La Unión y los Estados miembros fomentarán la cooperación con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa». Además, añade en su apartado siguiente (4) una mención a la transversalidad de la cultura y otras políticas de la UE: «La Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas».

[487] Cabe recordar aquí que el principio de coherencia viene recogido en el artículo 7 del TFUE. Según este, la UE velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias.
[488] OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388

3. NIVEL COMPETENCIAL

Desde el punto de vista competencial, es necesario primero aclarar si en política exterior la UE actúa como tal o en paralelo junto a los Estados miembros. El artículo 24 del TUE lo deja claro al señalar que: «la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión». Sin embargo, en su apartado segundo, añade que «en el marco de los principios y de los objetivos de su acción exterior, la Unión dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros».

Por su parte, el artículo 47 del TUE reconoce explícitamente la personalidad jurídica de la UE y es, por tanto, **sujeto de derecho internacional**. Ello implica que, por un lado, tiene capacidad para ser miembro de organismos internacionales; y, por otro, como viene recogido en artículo 216 TFUE, puede negociar y celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales[489] que obliguen a la UE y a sus miembros. La Unión establecerá, según el art. 220 del TFUE, todo tipo de **cooperación** adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados[490]; y también del Consejo de Europa[491], la OSCE y la OCDE, en los que goza de un estatus especial. La UE es, además, miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC)[492] ya que tiene competencias exclusivas en materia de comercio. Esta cooperación es extensible, en el ámbito de la cultura, como alude el artículo 167.3 del TFUE, a la relacionada con las organizaciones internacionales en el ámbito de la cultura. En este sentido, es preciso subrayar que uno de los textos legales que más influyen en la acción cultural en exterior de la UE, y del que todos los Estados de la Unión, y la propia UE son

[489] «Consulta de la base de datos de tratados y acuerdos», Secretaría General de Consejo, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/treaties-agreements/
[490] «Multilateralism. EU and UN», KU Leuven, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://www.eufp.eu/multilateralism-eu-and-un
[491] «The Council of Europe's Relations with the European Union», Council of Europe, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/der/european-union
[492] «The EU and the WTO», European Commission, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-and-wto_en

parte, es la Convención de la UNESCO de 2005 *sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, que entró en vigor el 18 de marzo de 2007[493].

La UE, en cuanto a la facultad de firmar tratados internacionales y de la posibilidad de actuar como sujeto de derecho internacional, debe guiarse por el **reparto de competencias** entre la UE y los países miembros de la UE, pues también se aplica en el plano internacional. Vale la pena recordar que, junto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, rige el principio de atribución del artículo 5 del TUE, como se vio en el capítulo primero, según el cual, la UE solo puede actuar dentro de los límites de las competencias que los Estados miembros atribuyen a la UE en función de los Tratados. En el ámbito exterior puede haber cierta confusión derivada del sistema de atribución y la distribución de competencias. Es lo que llaman Kamphof y Wessel, la *guerra de la representación* (Kamphof y Wessel 2018).

Por un lado, tenemos las **competencias explícitas** que están claramente indicadas en los correspondientes artículos de los Tratados. Y, por otro, las **competencias implícitas**, que, según la teoría de las competencias implícitas, la competencia externa se deriva de la existencia de una competencia explícita interna. Por tanto, habida cuenta de que los Tratados otorgan a la UE competencias explícitas en un ámbito concreto (por ejemplo, el transporte), esta última debe tener competencias análogas para celebrar en ese mismo ámbito acuerdos con países de fuera de la UE (principio del paralelismo entre las competencias internas y externas). Y, finalmente, tenemos las **competencias subsidiarias**. Cuando no existe competencia explícita o implícita para lograr algún objetivo del Tratado (con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común), el artículo 352 del TFUE permite al Consejo adoptar por unanimidad las medidas que considere oportunas.

En el caso de que disponga de una **competencia exclusiva**, la UE en solitario tiene poder de negociación y celebración del acuerdo. El artículo 3 del TFUE especifica los ámbitos

[493] *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, de la UNESCO (2005), https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919_spa.locale=es

en los que la UE tiene competencias exclusivas para celebrar acuerdos internacionales, incluidos los acuerdos comerciales. En caso de que la UE disponga de una competencia **compartida** con los países de la UE (art. 4 del TFUE), como sería la política exterior y de defensa, o de una **competencia de apoyo** (art. 6 del TFUE), como la cultura o la educación, donde la UE solo puede intervenir para apoyar, coordinar o complementar la acción de los 27, el acuerdo será un acuerdo mixto, es decir, suscrito tanto por la UE como por los países de la UE. Un ejemplo de ello es la Convención de la UNESCO de 2005, antes referida.

4. TOMA DE DECISIONES

Para la toma de decisiones relacionadas con la PESC se sigue el método **intergubernamental**, es decir, los Estados miembros siguen teniendo el control a través del Consejo de la UE o del Consejo Europeo donde, salvo excepciones, la regla predominante de voto es la unanimidad (art. 31 del TUE)[494]. Este hecho, que resta legitimidad democrática (Sjursen 2011) a la acción exterior, y que puede ser fuente de falta de efectividad (Schuette 2019), contrasta con la regla básica de la mayoría cualificada para la gran parte de las decisiones que se adoptan a nivel comunitario.

El debate para impulsar la toma de decisiones en política exterior con el voto de mayoría cualificada no es nuevo. El propio presidente de la Comisión 2014-2019 Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017[495], propuso el voto de mayoría cualificada en materia de política exterior sobre la base de lo que establece el artículo 31, apartado 3, del TUE, la llamada *cláusula pasarela,* que reconoce la posibilidad de pasar al voto por mayoría cualificada en el ámbito de la Política Exterior Común. Esta posibilidad tendría que adoptarse por unanimidad en el Consejo Europeo y no incluiría las decisiones con implicaciones militares o de defensa. Juncker volvió a insistir sobre el

[494] En el Tratado de Ámsterdam (1997) se estableció un proceso de decisión más eficaz al incorporar la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada.
[495] Jean-Claude Juncker, discurso «Viento en nuestras velas», *Comisión Europea*, 13 de septiembre de 2017, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165

tema[496] en su discurso sobre el estado de la Unión al año siguiente y la propia Comisión adoptó una comunicación al respecto entonces[497], en la que se subrayaba que «cada movimiento en pos de la mayoría cualificada ha sido un gran paso adelante para la UE». La Comisión proponía que el Consejo se pronunciase por mayoría cualificada en tres ámbitos concretos de la PESC: En lo referente a las cuestiones relativas a los derechos humanos en el marco de foros multilaterales; en lo que atañe a la política de sanciones; y, en lo relativo a las misiones civiles de la política exterior y de seguridad común.

La presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen, en su carta de mandato al AR/VP[498] en 2019, le encargó dar pasos para extender el voto por mayoría cualificada en lo relativo a la PESC: «Para convertirse en líder mundial, la Unión debe tomar decisiones de manera más rápida y eficiente. Debemos superar las restricciones de la unanimidad que ponen trabas a nuestra política exterior». Con todo, en asuntos de la acción exterior que van más allá de la PESC, como la política comercial o de ayuda humanitaria; o en la dimensión interna de las políticas internas recogidas en el TFUE, como sería la cultura, el método de toma de decisiones no es el intergubernamental, sino **comunitario**, y el voto es por mayoría cualificada en el seno del Consejo como plantea Schuette (2019)[499], pero que también han tratado más extensamente, entre otros, Keukeleire y Delreux (2014).

[496] El discurso del Estado de la Unión de 2018 del presidente de la Comisión lleva por título: *La hora de la soberanía europea*. Véase: https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-speech_en_0.pdf (acceso el 10 de septiembre de 2023).
[497] Comisión Europea, comunicación del 12 de septiembre de 2018, *Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común*, COM(2018) 647 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0647
[498] «President von der Leyen's mission letter to Josep Borrell Fontelles», European Commission, 1 de septiembre de 2019, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf
[499] Schuette parte del siguiente esquema: Para las políticas encuadradas dentro de la PCSD, la adopción de una posición diplomática o de sanciones, el método de toma de decisiones sería el intergubernamental, y el voto del Consejo sería por unanimidad. Lo mismo ocurriría para las acciones en el marco de la PESC, como la aprobación del envío de misiones militares o civiles, que sería por el método intergubernamental y por unanimidad. En cambio, las políticas que caen dentro de la acción exterior, como la política comercial, o la ayuda humanitaria, o la política de vecindad, se aplicaría el método comunitario y el voto sería por mayoría cualificada. Esta sería la misma regla que se aplicaría a la dimensión externa de las políticas internas de la UE, como la política energética, la medioambiental o la política migratoria y de refugiados, y que sería también válida para la cultura.

D. UN MARCO DE ACTUACIÓN AMBICIOSO

El 14 de diciembre de 2022, el Parlamento Europeo presentó la *Resolución sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales* (2022/2047(INI))[500] en la que se reconocía que «considerando que la cultura es un bien público, se deberá apoyar a los sectores cultural y creativo con unos marcos de actuación ambiciosos». Este documento, aunque sin valor jurídico, tiene una importancia simbólica ya que fijaba una posición del Parlamento Europeo sobre los dos instrumentos más importantes de la Comisión relacionados con la acción cultural exterior, y hacía al mismo tiempo recomendaciones al Consejo para la ejecución del Plan de trabajo de 2023-2026.

Tanto a nivel interno como a nivel externo, las líneas de actuación de la UE en el ámbito de la cultura siguen los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y se circunscriben a dar apoyo, coordinar o complementar la actividad de los Estados miembros (artículos 6 y 167 del TFUE). Este marco de actuación se configura, efectivamente, según las líneas enmarcadas por la Comunicación de la Comisión la *Nueva Agenda para la Cultura* de 2018 y por el Plan de trabajo del Consejo en materia de cultura para 2023-2026, que son los instrumentos más importantes de la dimensión externa de la acción cultural de la UE, aunque no los únicos. Además, habría que añadir otros, que los complementan y consideran la cultura en la acción exterior de la UE propiamente dicha, siendo los más relevantes, entre otros, la Comunicación de la Comisión *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, de 2016; y las Conclusiones del Consejo *Sobre el planteamiento de la UE para las relaciones culturales internacionales*, de 2019.

[500] Resolución del Parlamento Europeo 2022/2047(INI).

1. DIMENSIÓN EXTERNA DE LA ACCIÓN CULTURAL DE LA UE

La *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, de la UNESCO, de 2005 y ratificado por la UE en 2006[501] y el documento de la Comisión de 2006 *Europa en el mundo – Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad* sentaron las bases de la ***Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización***[502]. En la propuesta de Comunicación de la Comisión sí se reconoce en su tercer objetivo («La promoción de la cultura como elemento vital en las relaciones internacionales de la Unión») el papel de la cultura en las políticas internas y en los programas de la UE. Pero también, en las relaciones exteriores de la Unión, a través de, por ejemplo, los acuerdos bilaterales con terceros países, o bien los programas e instrumentos de cooperación, como el Acuerdo de Cotonú con los Estados ACP, los programas de Vecindad y Asociación o el instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo relativo a Asia o Latinoamérica. Se destacaba cómo, desde hacía tiempo, se había venido aplicando en todas las regiones en desarrollo del mundo una amplia gama de proyectos y programas culturales, como parte de la ayuda financiera y técnica de la Unión. El enfoque era muy amplio: acciones culturales como la preservación y restauración de sitios de patrimonio, la producción y circulación de obras de arte, la creación de museos, el desarrollo de la capacidad de los operadores culturales y artistas, la organización de eventos culturales, y la creación y consolidación de las industrias culturales. En esta acción se cuidó el diálogo intercultural como herramienta para la prevención de conflictos, hasta el fomento de los derechos humanos, en especial, la protección y promoción de los derechos culturales, los derechos de los pueblos

[501] Página web de la Convención en la que se recoge la adhesión de la UE el 18 de diciembre de 2006. http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?language=S&KO=31038 (acceso el 10 de septiembre de 2023). La propuesta de la Comisión aprobada por el Consejo para la celebración de la Convención (COM (2005) 678 final) se explica la coherencia con las otras políticas y objetivos de la Unión. Se dice en concreto: «La Convención de la UNESCO es coherente con la obligación de la Comunidad, en virtud del artículo 151, apartado 4, del Tratado CE, de tener en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas. Los objetivos de la propuesta son coherentes con los de otros ámbitos de actuación de la Unión, como la cooperación exterior —y, en particular, la política de desarrollo—, la política comercial común, la realización del mercado interior, señaladamente en lo que atañe a la propiedad intelectual, la política audiovisual y de la sociedad de la información o la acción cultural. También son coherentes los objetivos de la propuesta con la Carta de los Derechos Fundamentales, sobre todo en lo tocante al principio de promoción de la diversidad cultural (artículo 22)». Véase también: *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de la Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, COM(2005) 678 final, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0678_/com_com(2005)0678_es.pdf

[502] Comunicación COM/2007/0242 final.

indígenas y los derechos de los miembros de las minorías y de las personas marginadas socialmente. Para lograr la integración de la dimensión cultural en las relaciones internacionales de la UE, la Comunicación de 2007 proponía un enfoque de doble vía. Por un lado, fomentando la incorporación sistemática de la cultura en todas las políticas, proyectos y programas exteriores y de desarrollo. Por otro, respaldando acciones y eventos culturales específicos[503].

Como continuación de la Comunicación anteriormente descrita el Consejo aprobó apenas seis meses después, en noviembre de 2007, un documento estratégico para enmarcar su trabajo en el ámbito de la Cultura para el año 2008 y siguientes: La Comunicación de la Comisión ***Una Agenda Europea para la Cultura***[504]. Tal es la relevancia de este instrumento que estuvo vigente durante más de 10 años y que sirvió de modelo para la propuesta de la Comisión de la *Nueva Agenda para la Cultura* de 2018. La Agenda de 2007 ya ponía de relieve, en su tercer objetivo, que la cultura debería desempeñar un papel importante en las relaciones exteriores de la UE como medio para reforzar la cooperación internacional. Proponía incrementar el papel de la cultura en las políticas de la UE en materia de relaciones exteriores y de desarrollo; promover la Convención de la UNESCO de 2005 y contribuir a su aplicación a escala internacional; incentivar el diálogo y la interacción interculturales entre la sociedad civil de los Estados miembros de la UE y la de terceros países; y fomentar una mayor cooperación entre las instituciones culturales de los Estados miembros de la UE, incluidos los institutos culturales, en terceros países y con sus homólogos en dichos países. Se recomendaba, por otra parte,

[503] La Comunicación venía complementada por el *Inventario sobre acciones comunitarias en el ámbito de la Cultura*. Y lo trataba específicamente en dos apartados: Por un lado (2.2), «La cultura y la política comercial». El apartado 4 del antiguo artículo 151 del TCE, que era idéntico al ahora 167.4 del TFUE, aludía a que se tendrían en cuenta «los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado», pudiendo incluir sin una mención expresa a la política comercial comunitaria. En el documento en cuestión se menciona expresamente los servicios audiovisuales como parte de las negociaciones con la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como la propiedad intelectual, que tiene un valor económico importante con implicación en el sector cultural evidente. También ponía el énfasis en cómo la Comisión había tenido en cuenta, a la hora de negociar tratados de libre comercio bilaterales o regionales, los aspectos culturales y aquellos derivados de la Convención de la UNESCO (2005). Por otro (2.3), específicamente lo aborda en el epígrafe «La cultura en las políticas y programas de relaciones exteriores y de desarrollo». Se hacía un repaso a la vertiente exterior más vinculada con la cultura y que afecta a los países candidatos, al diálogo cultural con los países de vecindad, las relaciones culturales con Rusia, a la cooperación en materia cultural con los países industrializados, al diálogo cultural con Asia, a la cooperación entre la UE y Latinoamérica, a las relaciones con los países ACP, y a la Alianza de Civilizaciones de Naciones Unidas. Más información: Documento de trabajo de la Comisión – Inventario sobre acciones comunitarias en el ámbito de la Cultura [SEC (2007) 570]: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007SC0570

[504] Resolución del Consejo, de 16 de noviembre de 2007, relativa a una Agenda Europea para la Cultura, OJ C 287, 29.11.2007, p. 1–4.

afianzar la conexión entre aspectos culturales y otras políticas comunitarias, mediante la coordinación e intercambio de información entre las distintas composiciones del Consejo en cuestiones que tuviesen que ver con la cultura[505].

Desde 2007, como ha quedado dicho, la cultura forma parte las relaciones exteriores de la UE, como tercer pilar de la *Agenda Europea para la Cultura*. Igualmente, se le quiso dar un papel preponderante en la ***Nueva Agenda Europea para la Cultura*** de 2018, al incluirla dentro de los tres objetivos estratégicos: una dimensión social, una económica y una externa. Ya se ha abordado ampliamente las dos primeras dimensiones en el capítulo anterior, por lo que en este se trata la tercera y que la Nueva Agenda resume con el subtítulo: «Refuerzo de las relaciones culturales internacionales». Consiste básicamente en tres propósitos: 1. Apoyar la cultura como motor de un desarrollo económico y social sostenible; 2. Promover el diálogo cultural e intercultural para lograr unas relaciones intercomunitarias pacíficas; y, 3. Reforzar la cooperación en torno al patrimonio cultural.

[505] En 2010, la Comisión elaboró un informe sobre la aplicación de la Agenda Europea para la Cultura (COM(2010)390) al que le acompañaba un documento de trabajo (SEC(2010)904) sobre los progresos alcanzados y recomendaciones de mejora. En ambos, se reconoce el valor de la Agenda como nuevo marco estratégico también para las relaciones exteriores de la UE, ya que la cultura es percibida cada vez más como un elemento decisivo en el desarrollo político, social y económico, y no tanto por las actividades culturales aisladas o de promoción nacional. Es más, se señala taxativamente que «en el mundo globalizado de hoy la cultura puede aportar una contribución única a la estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y fomentar la estabilidad, la compresión mutua y la cooperación a escala mundial». El informe de la Comisión pone de relieve el papel de la cultura en su acción exterior y la mayor dotación de recursos financieros para los proyectos culturales en el marco de la cooperación regional y con terceros países. Se hace un repaso exhaustivo los instrumentos destinados a los países candidatos a la adhesión y al aumento de dinero destinado al Programa Cultura para cubrir los países concernidos por la PEV, con especial atención a los países de los Balcanes occidentales. Por otro lado, se menciona la puesta marcha de una nueva estrategia cultural Euromed. Además, se destaca la importancia que tiene, en el ámbito de las relaciones con los países ACP, el 10º FED (2008-2013), cuyo desarrollo se enmarca en los acuerdos revisados de Cotonú, cambiando la redacción del artículo 27 (que pasa de llevar por título "Desarrollo cultural" a "Cultura y desarrollo", e introduce dos nuevos puntos, el '(e) reconociendo y apoyando el papel de los agentes y redes culturales y su contribución al desarrollo sostenible'; y, '(f) promoviendo la dimensión cultural en la educación y la participación de la juventud en las actividades culturales'). En este contexto, se enmarcan los programas renovados ACP Films y ACP Cultures, y un nuevo programa intra-ACP. Por su lado, el ámbito de las relaciones comerciales, se tiene en cuenta en las negociaciones bilaterales y multilaterales, la naturaleza dual (económica y cultural) del sector audiovisual, y se reconoce en el marco de la convención de la UNESCO, la necesidad del trato preferencial a los países en vía de desarrollo, con la firma del protocolo sobre cooperación cultural en el marco de la asociación económica con los países (Economic Partnership Agreements, EPAs) del Caricom, y las negociaciones con los países andinos y centroamericanos. En la misma línea, estaría el acuerdo que se firmaría con Corea del Sur y la cooperación sectorial en el marco de las cumbres UE-LAC o ASEM, y las asociaciones bilaterales con países socios desarrollados o emergentes con los que la dimensión cultural había adquirido mayor protagonismo (Rusia, Brasil, México, India y China). Finalmente, se señala como perspectivas de futuro, que en la estrategia Europa 2020 propuesta por la Comisión, que tenía por objeto devolver a Europa a la senda de un crecimiento duradero, con medidas destinadas a fomentar el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la cultura podía desempeñar un papel fundamental. Y, añade: «más allá de las fronteras de las UE, el papel de la cultura en la política de ampliación y en las relaciones exteriores deberá también desarrollarse en mayor medida (confiriendo a Europa una imagen de marca como el lugar idóneo para la creación y fomentando una cooperación y unos intercambios culturales equilibrados con el resto del mundo)». Véase: Comisión Europea, informe del 19 de julio de 2010, sobre la aplicación de la Agenda Europea para la Cultura, COM(2010)390 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52010DC0390

En la Comunicación de la Comisión de 2018 se señala la finalidad que la dimensión externa de la cultura: «La Nueva Agenda permite una promoción más efectiva de la cultura como vector de identidad y cohesión, motor del desarrollo socioeconómico y factor que nutre directamente las relaciones pacíficas, también a través de contactos interpersonales derivados de proyectos de educación y juventud, con un enfoque específico en torno a los Balcanes Occidentales y los países candidatos a la adhesión. La Comisión también tiene previsto utilizar la Agenda para hacer hincapié en la dimensión cultural del desarrollo sostenible y para contribuir a la implantación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas»[506]. Para la puesta en marcha de la Nueva Agenda, aun respetando el principio de subsidiariedad, la UE reconoce un margen de actuación a través de orientaciones estratégicas, métodos de trabajo mejorados y actividades piloto, colaborando con los Estados miembros y ampliando el diálogo estructurado con la sociedad civil. Igualmente, la Comisión, dice la Comunicación de 2018, «apoyará [el objetivo internacional de la Nueva Agenda] a través de acciones en otros ámbitos políticos y políticas de la UE», proponiendo «un nuevo enfoque con una visión integral que impulse las sinergias en todos los sectores culturales y otros ámbitos políticos».

Al igual que la Comisión, el Consejo ha tenido en cuenta desde 2007 en sus planes de trabajo cuatrienales a la cultura en las relaciones exteriores, tratando este tema, sin embargo, de manera desigual. Así en las Conclusiones del Consejo y de los

[506] A esta declaración de intenciones, le siguen unas propuestas o acciones concretas dirigidas a la propia Comisión y al Alto Representante y contrastan con la redacción de la Agenda de 2007, que no las incluía. Se detallan a continuación:
- Fomentarán los sectores culturales y creativos en los Balcanes Occidentales reforzando el apoyo del programa Europa Creativa y considerarán el uso del Instrumento de Ayuda Preadhesión para apoyar la cultura en los países candidatos a la adhesión y en los Balcanes Occidentales, especialmente por lo que se refiere a la aplicación de las iniciativas emblemáticas relacionadas del Plan de acción en favor de la transformación de los Balcanes Occidentales.
- Considerarán el lanzamiento de la tercera fase del programa cultural de la Asociación Oriental y reforzarán las capacidades de la sociedad civil a través de la cultura en los países mediterráneos.
- Lanzarán una Acción preparatoria sobre las Casas europeas de la cultura en países asociados.
- Reforzarán el diálogo sobre la cultura con China e iniciarán un nuevo diálogo con Japón.
- Aplicarán el programa cultural Intra-ACP para los países de África, del Caribe y del Pacífico del undécimo Fondo Europeo de Desarrollo, complementando las acciones en el marco de otros programas de la UE pertinentes, a fin de apoyar la creación de empleo, la construcción de identidad, la formación profesional y la cooperación audiovisual, así como la aplicación de la Convención UNESCO de 2005 en los países en vías de desarrollo.
- Desarrollarán estrategias para la cooperación cultural a escala regional, empezando por los Balcanes Occidentales, Oriente Medio, la región del África Septentrional y América Latina.
- Cuando proceda, añadirán la protección del patrimonio cultural a las tareas de las misiones de la política común de seguridad y defensa sobre la base de los proyectos y las misiones en curso.
- Respaldarán los corredores del patrimonio de las Rutas de la Seda en Asia central, Afganistán e Irán.

Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre el **Plan de trabajo** en materia de cultura **(2008-2010)** (2008/C143/06)[507] se hace una mención tímida al incluir como prioridad (5): Promover y aplicar la Convención de la UNESCO de 2005. Entre los objetivos, en este periodo, se recoge el «Intercambio de opiniones y posibles recomendaciones sobre el fomento de la cultura dentro de la UE y en sus relaciones exteriores, y la cooperación entre instituciones culturales de los Estados miembros de la UE y entre estas y sus homólogos de terceros países». Y la iniciativa, se decía, debe recaer tanto en los Estados miembros (por ejemplo, mediante reuniones de los altos funcionarios nacionales encargados del sector de la cultura, incluidas las de directores generales de Cultura en los Ministerios de Asuntos Exteriores) o bien de la Comisión. La UE en su conjunto debía promocionar la Convención en sus relaciones con terceros países y la aplicaría «a escala nacional y comunitaria, para llegar a una mejor integración de sus objetivos en las políticas pertinentes». Llama la atención que, habiéndose aprobado la Agenda Europea para la Cultura en 2007, esta no haya tenido ningún impacto visible en este plan de trabajo. Sin embargo, sí que lo tendría en los siguientes.

El **Plan de trabajo** del Consejo en materia de cultura **(2011-2014)** (2010/C 325/01)[508] viene marcado no solo por la *Agenda Europea para la Cultura*, sino también por la *Estrategia Europa 2020*. De las seis prioridades, una (E) está dedicada a la cultura en las relaciones exteriores. Y se hace eco del objetivo tercero de la Agenda («la promoción de la cultura como elemento vital en las relaciones internacionales de la UE») y del programa Europa 2020 («Despliegue los instrumentos de política exterior»). Además, se establece un reparto de tareas entre los Estados miembros y Comisión, que debían en este marco temporal, elaborar una orientación estratégica y de la cooperación. Para ello «se invitará a las Presidencias del Consejo a que evalúen la pertinencia de organizar una reunión informal conjunta de altos funcionarios de los Ministerios de Cultura y de altos funcionarios responsables de asuntos culturales en los Ministerios de Asuntos Exteriores, para elaborar una orientación estratégica de la cultura dentro de la Relaciones Exteriores

[507] DO C 143 de 10.6.2008, p. 9/16
[508] DO C 325 de 2.12.2010, p. 1/9 En este caso, las prioridades del plan de trabajo se enmarcan en los objetivos de la Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia Europa 2020 (según las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 – doc. EUCO 13/1/10 REV 1)

y consolidar la cooperación en ese ámbito». Entre otras iniciativas se proponía crear un espacio de Internet para intercambiar información, como ejemplo de cooperación y ejemplo de buenas prácticas. Además, los Estados miembros y la Comisión debían seguir fomentando la ratificación de la Convención de la UNESCO de 2005 y sus objetivos en las relaciones con los terceros países y avanzarán en la aplicación de la Convención e integración de los objetivos de la misma en las políticas europeas y nacionales correspondientes. Por último, el Consejo pedía a la Comisión que trabajase en el fomento de las relaciones culturales con los terceros países. Para ello, si fuese necesario, se podía invitar a grupos de expertos para alimentar la reflexión sobre asuntos concretos y facilitar la implantación de estrategias sobre las relaciones culturales con los terceros países. También a otros grupos de expertos, en particular, a los que abordasen temas concretos en el plano regional, por ejemplo, la cultura y la Vecindad (Euromed, Asociación Oriental, Región del Danubio, etc.), la cultura en las economías emergentes, y cultura y desarrollo.

En el siguiente **Plan de trabajo**, el del período **2015-2018** (2014/C 463/02)[509], también sobre la base de los objetivos de la Agenda y del programa Europa 2020, el punto (D) dedicado a la cultura en las relaciones exteriores, se insertaba junto con otras prioridades transversales, como son la promoción de la diversidad cultural y la movilidad. Aquí se destacan dos puntos que se mencionan en el documento. Por un lado, se vuelve a poner el énfasis en (D1) la aplicación de la Convención de la UNESCO de 2005 por su impacto en las políticas internas y externas de la Unión. Cabe recordar que en 2012 (SWD(2012) 129 final)[510] se elaboró un documento sobre medidas concretas al respecto fijándose para 2015 la evaluación de su impacto en los acuerdos y protocolos sobre cooperación cultural en acuerdos de libre comercio; y, también, en particular, en el contexto digital. El segundo punto (D2) habla de la cultura en las relaciones exteriores de la UE, y lo acota a: (a) la cultura en las políticas de cooperación para el desarrollo de la UE; (b) al refuerzo de un

[509] Consejo de la UE, Conclusiones sobre el Plan de trabajo en materia de cultura (2015-2018) (2014/C 463/02). OJ C 463, 23.12.2014, p. 4–14, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.463.01.0004.01.ENG

[510] COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT QUADRENNIAL PERIODIC REPORT on behalf of the European Union on measures to protect and promote the diversity of cultural expressions in the framework of the 2005 UNESCO Convention. Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION on measures to protect and promote the diversity of cultural expressions in the framework of the 2005 UNESCO Convention. https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/policy/international-cooperation/documents/ec-staff-working-doc_en.pdf (acceso el 10 de septiembre de 2023).

enfoque estratégico para la cultura en las relaciones exteriores de la UE; y, a la (c) *Acción preparatoria sobre cultura en las relaciones exteriores de la UE*, que impulsó el Parlamento Europeo en años anteriores.

En las Conclusiones del Consejo sobre el **Plan de trabajo** en materia de cultura para el periodo **2019-2022** (2018/C 460/10)[511] establecía entre sus prioridades (E) las relaciones culturales internacionales y decía que «partiendo de la idea de que la cultura posee un valor intrínseco, las relaciones culturales internacionales de la UE deberían fomentar una mayor concienciación sobre el papel esencial de la cultura y su impacto socioeconómico positivo, que permite hacer frente a importantes problemas y retos a escala mundial. Es necesario un enfoque gradual estratégico de las relaciones culturales internacionales seguido de medidas concretas para su adopción. Dicho enfoque debería comportar una perspectiva ascendente, alentar el contacto directo entre artistas y fomentar el diálogo intercultural. Debería, igualmente, garantizarse la plena complementariedad con la actuación de los Estados miembros y la labor desarrollada por el Consejo de Europa y la UNESCO». El 2020, el Consejo de Ministros de Cultura añadió a su plan de trabajo hasta 2022 una nueva prioridad (F)[512]: la «Cultura como motor para el desarrollo sostenible», al entender que la cultura está intrínsecamente ligada a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, la económica, la social y la medioambiental. Además, las políticas culturales y otras medidas a nivel de la UE, recordaba el plan, están vinculadas estrechamente con los ODS de Naciones Unidas y que son la esencia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluyen fomentar la inclusión, la diversidad, la identidad, la participación, la creatividad y la innovación. Los ODS, por otro lado, tienen gran relevancia por su impacto en la salud, el bienestar, el crecimiento, la creación de trabajo y la regeneración urbana. El Consejo de Ministros de Cultura plasmaba en sus líneas de actuación lo adoptado por el Consejo Europeo en su *Resolución sobre la Dimensión Cultural en el Desarrollo Sostenible de 2019* (2019/C 410/01)[513].

[511] DO C 460, 21.12.2018, p. 12–25
[512] Consejo de la UE, Conclusiones del 26 de mayo de 2020, https://www.consilium.europa.eu/media/44118/st08271-en20.pdf
[513] OJ C 410, 6.12.2019, p. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.410.01.0001.01.SPA

La cuarta y última de las áreas prioritarias del **Plan de trabajo** en materia de cultura para **2023-2026** (15381/22)[514], y que actualmente está vigente, está relacionada con la dimensión cultural exterior. En la redacción del documento se hace hincapié en la perspectiva de la co-creación en las asociaciones internacionales que desarrolla la UE. En este ámbito el Plan de trabajo apunta como prioritarios: la gobernanza del enfoque estratégico de la UE en las relaciones culturales internacionales y la definición del marco operativo, por regiones o temáticas y proyectos destacados (ferias de libros, participación en exposiciones internacionales o festivales[515], entre otros); la preservación del patrimonio cultural y fortalecer los sectores culturales y creativos en Ucrania; y el papel de la cultura y de los profesionales de la cultura en la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos en contextos frágiles.

Antes de pasar al siguiente apartado, merece la pena subrayar la relativa consistencia en el contenido del punto dedicado a la cultura en las relaciones exteriores en los planes de trabajo del Consejo desde el 2008. En todos ellos se refuerza la idea del impacto transversal de la cultura en otras políticas en la acción exterior. En el del periodo 2019-2022, se recoge de esta manera: «Teniendo en cuenta la naturaleza horizontal de esta tarea, el objetivo es reunir a expertos de distintos sectores (por ejemplo, de la cultura, los asuntos exteriores, la educación, la migración, la cooperación para el desarrollo, las aduanas y las políticas de empresa) a fin de elaborar un planteamiento estratégico común de la UE para las relaciones culturales internacionales, que irá seguido de acciones concretas para su aplicación». Como se estudia a continuación, el elemento externo de la cultura de la UE ha dejado de ser un apéndice en las políticas comunitarias y pasa a ser parte integrante de la acción exterior de la Unión.

[514] El Plan de trabajo para el periodo 2023-2026 fue aprobado por la Resolución del Consejo del 29 de noviembre de 2022, https://www.consilium.europa.eu/media/60399/st15381-en22.pdf

[515] Un buen documento de análisis es el informe publicado por el British Council, *Festivals in South East Asia – Catalysts for Creative Economy*, 2022, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://www.britishcouncil.id/sites/default/files/festivals_in_south_east_asia_report_.pdf En este informe se habla de la relación de los festivales con lugares de intercambio cultural, cultivo de la memoria, espacios para la potenciación del talento, palancas para la creatividad como motor del desarrollo sostenible, y también para la experimentación y la investigación.

2. LA CULTURA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

Es pertinente recordar que, en 2008, si bien ya se había aprobado el Tratado de Lisboa, no entraría en vigor hasta 2009. Ese año las relaciones culturales a nivel europeo y en su dimensión exterior vendrían marcadas por la declaración por parte del Parlamento Europeo y del Consejo como Año Europeo del Diálogo Intercultural[516]. El Consejo Europeo de Bruselas, reunido los días 19 y 20 de junio de 2008, recordó en sus Conclusiones cómo la cooperación cultural y el diálogo intercultural se consideran parte integrante del conjunto de la política exterior[517]. Además, subrayó «la importancia de la cooperación cultural para abordar los procesos y desafíos políticos, basados en el diálogo con la sociedad civil, para promover los contactos entre pueblos y fomentar las buenas relaciones de vecindad». A finales de ese mismo año, haciéndose eco de esta postura del Consejo Europeo, el Consejo, por su parte, aprobó las ***Conclusiones sobre la promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la Unión Europea y de sus Estados miembros*** (2008/C 320/04)[518]. En línea con la Resolución del Consejo de 2007 sobre la *Agenda Europea para la Cultura* y el propio Tratado de Lisboa, se establecieron como objetivos políticos: 1. Ampliar el lugar y el papel de la cultura en las políticas y programas que se llevan a cabo en el ámbito de las relaciones exteriores y favorecer la cooperación con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura; 2. Promover la Convención de la UNESCO de 2005; 3. Favorecer el diálogo intercultural mediante la prosecución de proyectos concretos, acciones de sensibilización e intercambios de buenas prácticas que se han llevado a cabo con éxito en los Estados miembros y fuera de la Unión. Para ello, el Consejo instaba a definir un enfoque global y coherente mediante la elaboración de una estrategia europea destinada a inscribir la cultura en las relaciones exteriores, y contribuir a que las acciones de la UE fuesen complementarias con las de los Estados miembros. Además, se animaba a elaborar unas estrategias específicas con las regiones y los países terceros, a fin de precisar los objetivos y medios de acción en materia de relaciones culturales. Los programas que se fuesen a ejecutar tenían que

[516] Decisión 1983/2006/CE recogida en OJ L 412, 30.12.2006, p. 44–50
[517] Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2008, acceso el 2023, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11018-2008-INIT/en/pdf
[518] Consejo de la UE, conclusiones del 16 de diciembre de 2008, *Sobre la promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la Unión Europea y de sus Estados miembros*, 2008/C 320/04, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42008X1221(02)&from=ES#d1e35-10-1

aprovechar los instrumentos financieros existentes y contar con la participación de los profesionales de la cultura y la sociedad civil, tanto dentro como fuera de la UE, en la definición y ejecución de las políticas culturales exteriores. Por último, se deberían tener en cuenta estas estrategias en las negociaciones de acuerdos internacionales en los que estuviese embarcada la UE.

Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó el 12 de mayo de 2011 la ***Resolución sobre las dimensiones culturales de las acciones exteriores de la UE***[519]. Con este documento, el Parlamento retoma el protagonismo a la hora de diseñar una estrategia, y su poder decisivo por sus poderes legislativos y presupuestarios (Isar 2015) En la resolución, el Parlamento «subraya la transversalidad y la importancia de la cultura en todos los aspectos de la vida, y cree que la cultura debe tenerse en cuenta en todas las políticas exteriores de la UE, de acuerdo con el artículo 167, apartado 4, del TFUE». La resolución estaba dividida en varios apartados[520] que, de alguna manera, delimitaban el marco de

[519] La Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2011, *Sobre las dimensiones culturales de las acciones exteriores de la UE*, 2010/2161(INI), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0239_ES.html

[520] Entre los apartados más destacados, señalamos los siguientes:
- La conexión que menciona la resolución entre cultura y valores europeos ya la hemos tratado en el primer y segundo capítulos. Aquí la destacamos, ya que el Parlamento Europeo, en el apartado con el mismo título *Cultura y valores europeos*, habla del «valor de la cultura como motor de la tolerancia y la comprensión y como instrumento al servicio del crecimiento y de la integración social»; y subraya «que las libertades democráticas y fundamentales (…) son importantes prerrequisitos de la expresión, los intercambios y la diversidad culturales».
- El Parlamento Europeo, en otro apartado *Programas de la UE*, muestra una preocupación que es central en la tesis: «la fragmentación de la política y los proyectos culturales de la UE, que obstaculiza el uso estratégico y eficaz de los recursos culturales y el desarrollo de una estrategia común visible de la UE en los aspectos culturales de las relaciones exteriores de la UE». Por ello, «la fragmentación de la política y los proyectos culturales de la UE, que obstaculiza el uso estratégico y eficaz de los recursos culturales y el desarrollo de una estrategia común visible de la UE en los aspectos culturales de las relaciones exteriores de la UE».
- La UE actúa en todo el mundo promoviendo la libertad de expresión, prensa o de acceso a los medios audiovisuales y a las nuevas tecnologías de la información. Además, aboga por la neutralidad de la red, libre y abierta, siempre respetando los derechos de autor. Siendo consciente del papel de Internet como instrumento de la promoción de la cultura europea, y de la importancia de los medios de comunicación y tecnologías de la información en este área, el Parlamento pide en la resolución a la Comisión acciones concretas como la de crear un portal central para, «por una parte, facilite información sobre los programas de ayuda de la UE con un componente cultural en el ámbito de las relaciones exteriores así como sobre la planificación y organización de eventos culturales de importancia paneuropea por parte de las representaciones exteriores de la UE, y, por otra, ofrezca una plataforma central de información para facilitar los contactos entre los profesionales de la cultura, las instituciones y la sociedad civil, y que, al mismo tiempo transmita otras ofertas promovidas por la UE».
- Por otro lado, el Parlamento subraya la importancia de la diplomacia cultural y de la cooperación cultural «en la promoción en todo el mundo de los intereses y de los valores de la UE y los Estados miembros que conforman la cultura europea; destaca la necesidad de que la UE actúe como protagonista con una perspectiva y una responsabilidad a escala mundial». E «insta a que en cada representación de la UE en el exterior exista una persona competente para la coordinación de las relaciones y la interacción culturales entre la UE y los terceros países y para promover la cultura europea, cooperando estrechamente con los actores culturales y sus redes, como EUNIC».
- En el apartado *Relaciones exteriores de la UE y Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)*, el Parlamento hace una desiderata para que el SEAE incluya en su organigrama puestos concebidos para los aspectos culturales y que se les provea de formación; y propone que se cree una unidad de coordinación a estos efectos, además de un grupo de trabajo interinstitucional en la Comisión sobre la cultura en las relaciones exteriores para ampliar y desarrollar la estrategia, racionalizar los recursos y mejorar la coordinación. Por otro lado, «invita al SEAE y a la Comisión a que

actuación que proponía la institución que representa a los ciudadanos europeos en la acción exterior en materia de cultura.

Una de las consecuencias de esta resolución y por iniciativa del Parlamento Europeo, la Comisión Europea, puso en marcha en 2012 la ***Acción preparatoria sobre cultura en las relaciones exteriores de la UE***[521], a sabiendas de que «la cultura cada vez es más tenida en cuenta por su papel estratégico en términos políticos, sociales y de desarrollo económico y no solo en términos de eventos culturales aislados o de promoción, como en el contexto de la diplomacia cultural tradicional». El objetivo principal de esta iniciativa, que debería contar con la participación de la sociedad civil y los llamados *operadores culturales* fue apoyar la reflexión y el desarrollo políticos sobre cómo fortalecer el papel de la cultura en las relaciones exteriores y alimentar los futuros trabajos en este ámbito. Dos años más tarde se debería publicar un informe final en el que se destacaran el valor añadido de la UE en la cooperación cultural en las relaciones exteriores y se recogieran una serie de recomendaciones estratégicas. El informe final vio finalmente la luz en 2014 y al título de *Acción preparatoria sobre la cultura en las relaciones exteriores de la UE*, se le añadió el subtítulo *Involucrar al mundo: hacia una ciudadanía cultural global*[522], como manera de poner también de relieve la participación de todos, como resultado de una «solidaridad cosmopolita». El estudio fue el fruto de una investigación sobre las relaciones culturales internacionales de los entonces 28 Estados miembros con 16 países vecinos de la UE[523] y los considerados 10 países estratégicos[524]. Se constataba la existencia de «un enorme potencial para de la cultura en las relaciones exteriores de la UE», y «del atractivo que supone para el mundo la cultura europea por su diversidad, por sus valores fundamentales, como la libertad de expresión, y por el vigor de sus industrias

---

coordinen este despliegue estratégico de los aspectos culturales de política exterior, incorporando con coherencia y de manera sistemática la cultura a las relaciones exteriores de la UE y buscando la complementariedad con las políticas culturales exteriores de los Estados miembros».
- El último de los apartados de la resolución está dedicado a la *Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*.

[521] European Commission, *Open call for tender EAC/09/2012. Preparatory action "culture in external relations". Annex 1: terms of reference*, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/calls/general/2012-eac-09/terms-of-reference_en.pdf

[522] European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Preparatory action 'Culture in external relations' : engaging the world : towards global cultural citizenship*, Publications Office, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2766/74506

[523] Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

[524] Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Japón, México, Rusia y Suráfrica.

culturales y creativas». Y seguía diciendo que «mientras los europeos han conseguido proyectar al mundo una imagen de su espacio común como uno de diversidad cultural y creativa, el estudio revela que ha llegado el momento de ir más allá de la representación y participar con el resto del mundo en actitudes de *aprendizaje e intercambio mutuos*». El documento demostraba cómo «el compromiso con el resto mundo a través de la cultura puede servir a los *intereses*, así como a los *ideales* de la UE y de sus miembros», beneficiándose del diálogo intercultural, el comercio, la inversión, la competitividad, la innovación o el desarrollo[525]. Como dice Stuart MacDonald (2015), el informe buscaba el equilibrio entre los objetivos instrumentales del *poder blando* y la ambición de promocionar a la UE como un modelo basado en valores. Tanto la resolución del Parlamento Europeo como la Acción preparatoria de 2012-2014 modelaron las iniciativas sobre la cultura en las relaciones exteriores de la UE y otras acciones comunitarias en los años siguientes[526].

Semanas antes de la presentación de la Estrategia Global, el 8 de junio de 2016, la Comisión y la AR/VP hicieron pública la ***Comunicación Conjunta para las relaciones culturales internacionales de la UE*** (JOIN/2016/029 final)[527] como respuesta a la petición cursada por los Estados miembros en las Conclusiones del Consejo, de 24 de noviembre de 2015, *Sobre la cultura en las relaciones exteriores de la UE, con énfasis en la cultura en la cooperación para el desarrollo*, y refrendadas por el Consejo en sus conclusiones *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales*

[525] El informe final de la acción preparatoria hizo las siguientes recomendaciones: 1. Se necesita poner en marcha un marco estratégico, dedicar personal y una coordinación adecuada; 2. Gobernanza: se propone un sistema de geometría variable; 3. Nuevos métodos de financiación; 4. Los recursos deben agruparse y compartirse; 5. Se necesita una mejor comunicación a través de la diplomacia pública de la UE; 6. Se deben eliminar las barreras a la movilidad, revisando, entre otras medidas, el régimen de visados para los operadores culturales; 7. Reforzar la sociedad civil en aquellos países que atraviesen profundas transformaciones políticas y sociales; 8. Es necesario tener en cuenta las culturas de los jóvenes y sus aspiraciones; 9. Se debe prestar más atención a las ciudades; 10. Se recomienda modelos alternativos transnacionales que fomenten el mutuo aprendizaje entre iguales; 11. La UE debe desarrollar nuevas maneras de cooperar para empoderar a los actores culturales locales en terceros países; 12. Es imprescindible una nueva cultura del seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas. Se propone que estas recomendaciones puedan ponerse a prueba mediante proyectos piloto, en el marco de una estrategia de las relaciones culturales de la UE clara y coherente y que cuente con el respaldo necesario por parte de las instituciones comunitarias y esté adecuadamente financiada.

[526] Cabe recordar aquí la iniciativa *La nueva narrativa para Europa* promovida por el presidente Barroso en 2013, con la que buscaba a través de la cultura un nuevo propósito en la integración europea con la participación de artistas, científicos e intelectuales y no a través de símbolos u otros instrumentos. La declaración final de estos llevaba por un título muy simbólico *La mente y el cuerpo de Europa*. Véase: https://ec.europa.eu/archives/debate-future-europe/new-narrative/index_en.htm

[527] Comunicación Conjunta: *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* JOIN/2016/029 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52016JC0029

internacionales (2017/C 189/08)[528] y sobre el marco de actuación (2019/C 192/04)[529]. La Comunicación de la Comisión proponía una estrategia para contar con unas relaciones culturales internacionales más efectivas como, por ejemplo, el intercambio de ideas, posiciones y opiniones entre diferentes culturas para apoyar la prioridad de la Comisión Europea de hacer de la UE un actor más influyente en el escenario mundial, un mejor socio internacional, y un artífice más potente del crecimiento sostenible. En la Comunicación Conjunta se subrayaba el importante papel que la cultura desempeña en la política exterior de la UE, donde la cooperación cultural combate estereotipos y prejuicios, y donde el diálogo puede evitar conflictos y promover la reconciliación. Se decía en el documento que la cultura contribuye, además, a afrontar desafíos mundiales como la integración de los refugiados, la lucha contra la radicalización violenta y la protección del patrimonio cultural mundial. Por otro lado, proponía un modelo de cooperación cultural entre países de la UE, organizaciones nacionales de cultura y organismos públicos y privados por el cual recurran a la «diplomacia cultural» para fomentar el orden mundial basado en la paz, el Estado de derecho, la libertad de expresión, la comprensión mutua y el respeto de los valores fundamentales. Finalmente, se reconocía que la cultura también puede ser una herramienta que aporte importantes beneficios sociales y económicos, como la participación ciudadana y los ingresos del turismo, tanto dentro como fuera de la UE, como han defendido varios autores (Franke y Mellar 2017). La Comunicación establecía que la acción de la UE debía guiarse, en el ámbito de las relaciones culturales internacionales, por **los siguientes principios**: a) Promover la diversidad cultural y el respeto de los derechos humanos, desde un enfoque pluralista y tolerante de las relaciones culturales internacionales; b) Fomentar el respeto mutuo y el diálogo cultural con el fin de aprovechar todo el potencial de la cultura. Para ello es necesario ir más allá de la proyección de la diversidad de las culturas europeas; c) Garantizar el respeto de la complementariedad y la subsidiariedad; d) Fomentar un enfoque transversal de la cultura, ya que la cultura no tiene que ver solo con el arte y la literatura. Abarca una amplia gama de actividades: desde el diálogo intercultural al turismo, desde la educación y la investigación a las industrias creativas, desde la protección del patrimonio a la promoción de las nuevas tecnologías, y desde la artesanía

[528] OJ C 189, 15.6.2017, p. 38–39, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.189.01.0038.01.SPA
[529] OJ C 192, 7.6.2019, p. 6–10, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1579126180576&uri=CELEX:52019XG0607(01)

a la cooperación al desarrollo; e) Promover la cultura a través de los marcos de cooperación existentes para asegurar la coherencia de las políticas y evitar su duplicidad (por ejemplo, el programa Europa Creativa, el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IEP)[530], el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)[531], el Instrumento de Colaboración (IC)[532] para mejorar el entendimiento y la visibilidad de la Unión por medio de la diplomacia pública, o el programa «Retos y bienes públicos mundiales» del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)). El **marco geográfico de cooperación** definido en la Comunicación de 2016 se dividía en cuatro áreas prioritarias: (1) la Política de Ampliación con los países candidatos y potencialmente candidatos, los Balcanes Occidentales y Turquía, que ocupan un lugar especial y revisten particular importancia en las políticas exteriores de la UE. (2) La Política Europea de Vecindad, con los 16 países vecinos orientales y meridionales más cercanos, estableciendo un enfoque diferenciado con cada país, complementándose con las iniciativas de cooperación regional en el Mediterráneo Meridional y la Asociación Oriental. (3) La cooperación para el desarrollo a través del ICD. (4) Y el Acuerdo de Asociación de Cotonú[533] firmado en 2000 con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), a través de los distintos Fondos Europeos de Desarrollo (FED). La estrategia de la UE para promover la cooperación cultural con los países socios se centraba en este marco en **tres líneas de actuación,** que luego vendrían recogidas en el objetivo tercero de la *Nueva Agenda para la Cultura* de 2018 («Dimensión externa - Refuerzo de las relaciones culturales internacionales»), a saber: 1. Apoyar la cultura como motor de desarrollo económico y social, mediante el refuerzo de la elaboración de las políticas culturales con los países de la ampliación y los vecinos (como los programas Med Culture[534] y MedFilm[535]); la consolidación de las industrias culturales y creativas por

[530] «Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (2014-2020)», EUR-Lex, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:110102_3
[531] «Promover la democracia y los derechos humanos en los países no pertenecientes a la Unión Europea (2014-2020), EUR-Lex, acceso el 10 de septiembre de 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:1302_1
[532] En inglés: Partnership Instrument (PI), creado en 2014 y con un presupuesto hasta el 2020 de 960 millones de euros, sirve de apoyo a la política exterior de la UE. Está enfocado, principalmente, a labores de fomento de cuestiones relacionadas con los grandes desafíos mundiales, la diplomacia pública y favorecer el acceso a mercados. Sus beneficiarios son los países industrializados y de renta alta o media. Más información en: https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do_en; y en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:28_1
[533] «Acuerdo de Cotonú», EUR-Lex, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101
[534] Este proyecto de carácter regional se desarrolló entre 2014-2018. Más información en su web: http://www.medculture.eu/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[535] Para el periodo 2017-2020 este proyecto contó con un presupuesto de 1,87 millones de euros. Más información: https://south.euneighbours.eu/project/medfilm-all/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).

generar empleo y fomentar el crecimiento (a través del 11º programa intra-ACP del FED[536], la Fundación Asia-Europa, la Red Europea de Centros Creativos[537], el emprendimiento y desarrollo de capacidades de las pymes de los países concernidos); y el apoyo al papel que la cultura desempeña en el desarrollo urbano y la necesidad de disponer de espacios públicos para su disfrute. 2. Fomentar la cultura y el diálogo intercultural para las relaciones internacionales, por su contribución a ayudar a la creación de sociedades equitativas, pacíficas e integradoras. Como ejemplo se ofrecía el apoyo a la cooperación entre los operadores culturales (a través del programa Europa Creativa, la participación en las distintas ediciones del Programa Cultura de la Asociación Oriental, o el apoyo a la Fundación Anna Lindh); y, el fomento de la consolidación de la paz a través del diálogo intercultural (por medio del IEP, ya citado, el fomento del diálogo intercultural entre organizaciones juveniles de Europa y otros lugares; la formación de los observadores en misiones de estabilización civil para que conozcan las sensibilidades culturales locales, o el fomento de los derechos culturales indígenas haciendo respetar el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966[538]). 3. La mejora de la cooperación en el ámbito del patrimonio cultural, mediante el fomento de la investigación, la formación, la transferencia del conocimiento, la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y el apoyo a la protección del patrimonio[539]. Para impulsar la cooperación con los países socios en el ámbito de la cultura en las tres líneas de actuación señaladas, decía la Comunicación que la UE debe **aunar sus recursos** para garantizar la complementariedad y las sinergias a todos los niveles: la Administración pública, las organizaciones culturales locales y la sociedad civil, la Comisión y el AR a través de las Delegaciones de la UE en terceros países, los Estados miembros y sus institutos culturales de la UE (EUNIC). Pone como ejemplos, la creación de una plataforma de diplomacia cultural a través del *Instrumento de Colaboración* (IC); la asociación entre la SEAE, la Comisión y los institutos culturales; el refuerzo del papel de la cultura en las delegaciones

[536] El 11º programa Intra-ACP del FED apoya la contribución de las industrias culturales al desarrollo socioeconómico de los países de la ACP (40 millones EUR, 2014-2020).
[537] Este programa está financiado por Europa Creativa. Véase: http://creativehubs.net/ (acceso el 11 de septiembre de 2023)
[538] Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx
[539] Como ejemplo, en la Comunicación se citaba: la investigación realizada en el marco de Horizonte 2020 para hallar nuevos modos de conservar y gestionar el patrimonio cultural amenazado por el cambio climático y en la que podían participar países de fuera de la UE; la lucha contra el tráfico de patrimonio, incluyendo el apoyo a la formación de los agentes de aduanas en los controles fronterizos para promover la pronta detección de objetos robados; o la colaboración con la UNESCO para establecer un mecanismo de reacción rápida para la protección de los lugares declarados patrimonio cultural.

de la UE mediante la creación de puntos de coordinación culturales; la creación de las Casas Culturales Europeas; la organización de eventos culturales conjuntos de la UE[540]; o el diseño de una diplomacia cultural con socios estratégicos específicos; la movilidad de investigadores[541] o el intercambio de estudiantes y personal de Europa y de otras partes del mundo[542].

En 2010, el entonces presidente del Consejo, Herman Van Rompuy afirmó: «Creo firmemente que la coordinación es una palabra clave en el ámbito de las relaciones externas de la UE. Hasta ahora, teníamos socios estratégicos. Ahora lo que necesitamos también es una estrategia»[543]. La crisis existencial que parecía atravesar Europa, o las crisis internas o externas que afectaban al Viejo Continente, sirvieron de argumento para la entonces AR/VP, Federica Mogherini para reclamar una visión estratégica ante los desafíos globales, «no solo en el sentido geográfico», a los que se enfrenta la UE[544]. Esta estrategia debía aprovecharse tanto del *poder blando* «porque somos los mejores en ello», pero también del *poder duro*[545], con el objetivo de servir a los intereses de la Unión y sus ciudadanos, en una responsabilidad compartida que contribuya a la paz y a la seguridad de la UE y del resto del mundo. En cierto sentido, se estaría tratando de dar una *legitimidad de resultado* a una UE permanentemente cuestionada (Sanahuja 2018). Pero también, facilitaría la comprensión de la acción exterior como *de toda la UE* y que juega un protagonismo destacado a la hora de politizar la narrativa de la UE (Barbé y Morillas 2019). La propuesta de la AR/VP que finalmente presentó en 2016 tiene un título que engloba una declaración de intenciones: ***Una visión global. Una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Una estrategia global para la política exterior y de seguridad***

[540] En 2017 se puso en marcha un nuevo plan de dos años dotado con un presupuesto de 1,5 millones euros, para organizar los festivales de cine de la UE de una forma más coherente y estratégica (tras un estudio publicado en 2015), en el marco de la nueva acción del IC en favor de la diplomacia pública mundial. Las más de 75 delegaciones de la UE organizan festivales de cine y otras actividades, como el Día Europeo de las Lenguas, con distintos niveles de cooperación con los institutos culturales nacionales.
[541] Mediante las acciones Marie Skłodowska-Curie, la UE tenía previsto financiar a 65.000 investigadores entre 2014 y 2020. Esto incluye a 25.000 doctorandos y permitirá que 15.000 investigadores procedentes de fuera de Europa inicien o prosigan sus carreras en Europa.
[542] La UE se proponía financiar más de 150.000 becas para estudiantes y personal de Europa y de otras partes del mundo entre 2014 y 2020.
[543] Herman Van Rompuy, «We have strategic partners, now we need a strategy», European Council, 14 de septiembre de 2010, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/27538/116494.pdf
[544] European External Action Service, *Shared vision, common action: a stronger Europe : a global strategy for the European Union's foreign and security policy*, Publications Office, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2871/9875
[545] Hay que tener en cuenta que el AR/VP tiene además bajo su mando la Agencia Europea de Defensa. Véase también: «Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa», Consejo de la UE, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/

de la UE[546]. Y su publicación no pudo ser más oportuna, ya que se hizo un día después de la victoria del sí a la salida del Reino Unido de la UE. Para Nathalie Tocci, principal redactora del documento, se hacía necesario hacer visible una idea de unidad, para poner de manifiesto el vínculo de las políticas externas con las internas (la seguridad externa y la seguridad interna); y por establecer unas pautas para que los principales actores institucionales de la PESC trabajasen juntos y de manera mucho más sistemática (Molina García y Benedicto Solsona 2020) para dar respuesta a una UE fracturada ante los desafíos mundiales (Tocci 2017). La Estrategia Global tenía como ambición diseñar una «autonomía estratégica» para la UE con el objetivo de promover los intereses de los ciudadanos de la UE, sus principios y valores como la paz y seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en las reglas. La acción exterior debía tener como prioridades, según la Estrategia Global: 1. La seguridad de la Unión, que engloba, a su vez, la seguridad y defensa, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad, la seguridad energética y las comunicaciones estratégicas. 2. La resiliencia de los Estados y de las sociedades del este y sur de la UE, que abarca, por su lado, las políticas de ampliación, la vecindad de la UE, la resiliencia en las regiones más cercanas a la UE, y una política migratoria más eficaz. 3. Una aproximación integral a los conflictos y las crisis, trabajando en temas como la paz preventiva, la seguridad y estabilización, el arreglo de conflictos, la política económica de la paz[547]. 4. Una Unión que responde, enfocada en diseñar un orden para la seguridad europea; la prosperidad para el Mediterráneo, Oriente Medio y África, un partenariado trasatlántico más fuerte, más conectados con Asia, y cooperando en el Ártico. 5. Una Unión que participe más en la gobernanza global del siglo XXI, con reformas, inversión, cumpliendo los compromisos adquiridos, diplomacia económica y ampliando el alcance de las normas internacionales, jugando un papel en el mundo digital, y en colaboración con actores estatales y no estatales. Para conseguirlo, señalaba la Estrategia Global, la UE debía actuar de manera conjunta, siendo creíble, responder a los desafíos, y más unida.

---

[546] Para conocer toda la documentación referida a la Estrategia Global http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf y sus evaluaciones posteriores, véase la página del SEAE, accesos el 11 de septiembre de 2023, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

[547] La UE lanzó en marzo 2022 lo que en inglés se llama *Strategic Compass* en materia de defensa con el objetivo de hacer frente a las amenazas y desafíos a nivel global. Véase: «Press release: A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade», Council of the EU, 21 de marzo de 2022, acceso del 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/

Este mismo esquema integral se seguía en el informe sobre la puesta en marcha de la Estrategia Global un año después: ***Desde una visión conjunta a la acción común: Implementando la Estrategia global de la UE. 1er año***[548]. Agrupaba en dos todos los bloques, destacando, por un lado, los objetivos de resiliencia de los Estados y de las sociedades de los vecinos del este y del sur, además del enfoque integral para resolver los conflictos y las crisis junto a las políticas de seguridad y defensa; y, por otro, se subrayaba la necesidad de cambiar la manera de trabajar más unida, teniendo en cuenta el nexo de unión entre las políticas internas y externas, y la diplomacia pública. En 2018, en el **segundo año** de la puesta en marcha de la Estrategia Global[549], junto a lo antes reseñado, se trataba la importancia de abordar el planteamiento multilateral mundial, así como una nueva propuesta presupuestaria que contemplase más recursos, más flexibles y transparentes. Y, finalmente, cabe mencionar el apartado dedicado a la comunicación estratégica junto al de la diplomacia pública, enfocada en construir narrativas positivas para lo que se debía crear una fuerza especial (*task force*) en zonas concretas. Con los vecinos del Este, en especial los Balcanes, se planteaba crear un itinerario en línea sobre el patrimonio cultural común con la UE, con la idea de promover un sentimiento de una cultura continental. O bien, en Siria e Irak, para luchar contra la desinformación y apoyar un futuro de esperanza a nivel local y regional. Finalmente, el **tercer año** (2019) de implementación de la Estrategia Global[550] sí recogía de forma más extensiva la alusión a la diplomacia cultural[551] y vincula la Estrategia Global con la *Estrategia de la UE para las Relaciones Culturales internacionales* aprobada en 2016. Como ejemplo, se mencionaba la restauración del patrimonio cultural en Mali[552], las acciones llevadas a cabo en los Balcanes Occidentales y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales

---

[548] EEAS, *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy. Year 1*, Brussels, 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/full_brochure_year_1_0.pdf

[549] EEAS, *Implementing the EU Global Strategy. Year 2*, Brussels, 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_annual_report_year_2.pdf

[550] EEAS, *The European Union's Global Strategy. Three Years On, Looking Forward*, Brussels, 2019, https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/64034/vision-action-eu-global-strategy-practice-three-years-looking-forward_en

[551] En la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, *Informe anual sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común* (2018/2097(INI)) se destaca el papel complementario que pueden desempeñar en este proceso la diplomacia medioambiental, cultural y académica y otras formas de diplomacia «alternativas». http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2018/12-12/0513/P8_TA(2018)0513_ES.pdf

[552] Del 12 al 13 de noviembre de 2020, el SEAE organizó una conferencia en línea titulada *The role of the European Union on the Protection and Enhancement of Cultural Heritage in conflict and crisis*. Véase: https://www.culturesolutions.eu/wp-content/uploads/2020/12/Cultural-Heritage-Conference-paper.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

en Irak. En este documento sobre la aplicación de la Estrategia Global también se aludía al programa Europa Creativa y a las ayudas ofrecidas a terceros países. Aquí cabe señalar que, con el nuevo mandato de la Comisión para el periodo 2019-2024, se dejaron de elaborar nuevos informes quedando relegada la Estrategia Global por otros instrumentos como la *Brújula estratégica*[553]. Este nuevo enfoque sobre la política de seguridad y defensa de la UE para 2030 se basa a cuatro pilares: actuar, invertir, trabajar de manera asociativa y garantizar la seguridad[554]. Este plan de acción, en el que no se menciona la cultura en ninguno de sus apartados, fue refrendado por el Consejo Europeo el 24 marzo de 2022, un mes después de la invasión de Rusia en Ucrania y el mismo año que la OTAN presentaba su *Concepto estratégico*[555].

El Consejo de Asuntos Exteriores refrendó ya en 2016[556] los objetivos de la *Comunicación Conjunta para las relaciones culturales internacionales de la UE* y la Estrategia Global, y en sus Conclusiones reafirmó el valor de la diplomacia cultural y la cultura *per se* en la lucha contra el terrorismo, la resiliencia de las sociedades y la resolución de los conflictos. Un año más tarde, en 2017, el Consejo adoptaría las ***Conclusiones sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales* (2017/C 189/08)**[557]. En ellas se recomienda la puesta en marcha de un *Grupo de Amigos de la Presidencia* que «sirva de plataforma transversal para elaborar un planteamiento estratégico integrado, global y progresivo de la UE respecto de las relaciones culturales internacionales que busque posibles sinergias entre todos los ámbitos de actuación, respetando plenamente el principio de subsidiariedad», la independencia del sector cultural y actuando de manera complementaria a las acciones de los Estados miembros en esta área. Este grupo tendría como misión definir los objetivos,

---

[553] El contenido y alcance de la *Brújula estratégica* se pueden ver en la página web de la reunión del Consejo del 21 de marzo de 2022: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/

[554] Estos mismos conceptos son los que sirven de base para el informe del Servicio de Investigación del PE (EPRS) sobre la materia. Véase: Sebastian Clapp, *Implementation of the Strategic Compass Opportunities, challenges and timelines*, EPRS. European Parliamentary Research Service, PE 739.249 – December 2022, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739249/EPRS_STU(2022)739249_EN.pdf

[555] «Strategic Concept», NATO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.nato.int/strategic-concept/index.html

[556] Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy. 3201/16 CFSP/PESC 813 CSDP/PSDC 571, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/en/pdf

[557] Conclusiones del Consejo sobre la cultura en las relaciones exteriores de la UE, con énfasis en la cultura en la cooperación para el desarrollo (2015/C 417/06). OJ C 189, 15.6.2017, p. 38–39, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.189.01.0038.01.SPA

prioridades y principios estratégicos comunes en que se basaría tal planteamiento e incluirlos en el plan de acción, determinando los ámbitos en los que la UE podría actuar conjuntamente y de manera relevante. El Consejo pedía a la Comisión y al SEAE que apoyasen a este grupo poniendo a su disposición los conocimientos técnicos especializados e intercambio de buenas prácticas, por ejemplo, a través de la *Plataforma de diplomacia cultural*[558]. También les invitaba a estas instancias a que diesen prioridad a iniciativas en el ámbito de las relaciones culturales internacionales utilizando las políticas y programas de la UE. Este documento iba más allá, e incluso les interpelaba para que creasen un portal único para darles proyección pública. El Consejo exhortaba a los Estados miembros a que reforzasen la colaboración entre los ministerios pertinentes, es decir, de Cultura y de Asuntos Exteriores. Además, lo hacía extensible a las autoridades locales y regionales. Por último, hacía un llamado a los Estados miembros, a la Comisión y al SEAE para que considerasen proyectos piloto en terceros países para probar formas de colaboración con la participación de miembros de los sectores culturales locales, autoridades locales y regionales, ONG, institutos nacionales de cultura y su red EUNIC, y las delegaciones de la UE.

El **Grupo de la Presidencia sobre el planteamiento estratégico de las relaciones culturales internacionales**, al que se ha hecho referencia previamente, presentó su informe en 2018 (9952/18)[559]. En este se animaba a fortalecer la cooperación intersectorial entre las instituciones europeas, los Estados miembros y los demás actores, para conseguir más, actuar más rápido e invertir mejor en recursos. Este trabajo conjunto podría servir de ejemplo a otras políticas. El Grupo planteaba una serie de recomendaciones en tres campos concretos: a. «La protección y la valorización del patrimonio cultural». Teniendo en cuenta que 2018 fue el Año Europeo del Patrimonio Cultural, decía el documento, era importante asegurar la complementariedad de esta iniciativa con otras que tuviesen que ver con las relaciones exteriores. Proponía el desarrollo de proyectos comunes entre la UE y los Estados miembros, dependiendo de la

[558] Véase la página web de la iniciativa: http://www.cultureinexternalrelations.eu/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[559] Su mandato duró un año (junio de 2017 a junio de 2018) y coincidió con las presidencias del Consejo de Malta, Estonia y Bulgaria. Véase: «Report on certain elements of the future EU strategic approach to international cultural relations», Council of the EU, 20 de junio de 2018, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9952-2018-INIT/en/pdf Y cuya propuesta se hizo en el Consejo de Cultura de abril de 2017. Véase: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7935-2017-INIT/en/pdf

voluntad, capacidades e intereses de estos, y analizando caso por caso. Para ello se promovería la coordinación y el intercambio de información entre la Comisión, el SEAE y las delegaciones de la UE, junto con las embajadas de los Estados miembros y los clústeres de EUNIC. La experiencia de los Estados miembros en la preservación y protección del patrimonio cultural en zonas de conflicto también podría servir para las misiones y operaciones en el marco de la PCSD. Lo mismo podría ocurrir para la puesta en práctica de la visión integral de la UE en caso de conflictos y crisis, fomentando los planes de evaluación del daño al patrimonio cultural, el desarrollo de las capacidades de la población local para su restauración y digitalización, y medidas para evitar el saqueo y tráfico ilícito de bienes culturales. La UE debería esforzarse por aumentar la cooperación a nivel europeo para la aplicación de los convenios internacionales sobre la proyección del patrimonio cultural (La Haya y Faro, entre otros) con distintos agentes a nivel nacional, y facilitar canales para el intercambio de información y las buenas prácticas. Por último, la UE, a través de una mejor coordinación entre los Estados miembros, podría jugar un papel esencial en los foros internacionales donde se traten los asuntos sobre patrimonio cultural. El punto b. se refería a: «La movilidad y los intercambios interpersonales». La movilidad está en la base de la cooperación internacional y la promoción de los contactos e intercambios internacionales y debería formar parte del núcleo central de la estrategia sobre las relaciones culturales internacionales de la UE. Se debería reforzar la cooperación entre los Estados miembros por medio de sus embajadas, sus institutos culturales a través de EUNIC y la Comisión y el SEAE con las delegaciones de la UE, que deberían ver sus competencias reforzadas. Para ello se deberían establecer unas líneas estratégicas dentro de un marco político y financiero concreto a nivel regional o local, con unos objetivos y medidores de impacto y evaluación específicos. El intercambio de información y la coordinación son esenciales, apuntaba el informe, con un planteamiento de trabajo vertical de abajo arriba y contando con las comunidades y agentes locales. Por último, estaba el punto c.: «La cultura en la cooperación al desarrollo». El valor añadido a nivel europeo debe reflejarse en la coherencia y el peso que debe ganar este tema en la agenda. Para que este planteamiento fuese efectivo, se hace necesario previamente definir los niveles de actuación y las prioridades temáticas, sectoriales y geográficas. Se debería poner en marcha una manera de trabajar más inclusiva con los distintos agentes, sensibilizando a los distintos responsables sobre la importancia de la cultura en las políticas de cooperación al desarrollo, y dotando los programas de mayor financiación. Igualmente, se debería poner el énfasis en las medidas

de seguimiento y evaluación de los proyectos, fomentando el intercambio de información y las buenas prácticas.

El Consejo tomo nota de lo anterior y actualizó las Conclusiones de 2017 sobre la materia, aprobando en 2019 las ***Conclusiones sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*** (2019/C 192/04)[560]. Este documento recoge de manera clara, sucinta y esquemática las líneas principales de los otros e incluye las directrices del Plan de trabajo en materia de cultura 2019-2022, e incorpora las consideraciones de la Comunicación de la Comisión *Una Nueva Agenda Europea para la Cultura*, de 2018. Las Conclusiones son el instrumento más actual sobre el asunto, y cabe destacar el lenguaje **integrador** que utiliza en la redacción del texto cuando se refiere a la política exterior de la UE. Dice que se basa en «el desarrollo de la solidaridad mutua de los Estados miembros», «en la determinación de las cuestiones que presenten interés general» y «en la consecución de la convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros». Pone de relieve el papel activo que la Unión juega en el ámbito de la cultura, al señalar que tiene competencias para «llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros». Además, destaca la importancia que tienen la diversidad cultural y el diálogo intercultural por formar parte integrante de los valores de la UE y por contribuir al fomento de los derechos humanos, el respeto y la tolerancia, la comprensión mutua, la prevención de conflictos, la lucha contra los extremismos, a la reconciliación, la democratización y el buen gobierno. Se reconoce a la cultura por su valor en sí misma y, por ello, el efecto positivo que puede producir en el bienestar socioeconómico y en las relaciones exteriores. El Consejo llama a integrar las relaciones culturales en el ámbito de los instrumentos de la política exterior con el objeto de reforzar la eficacia y la incidencia de la política exterior de la UE[561]; a aumentar la coherencia de las posiciones y actuaciones de la UE

[560] Council of the EU, Council conclusions on an EU strategic approach to international cultural relations and a framework for action, ST/8361/2019/INIT. OJ C 192, 7.6.2019, p. 6–10, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XG0607(01)

[561] El marco de actuación que viene recogido en las Conclusiones del Consejo de 2019 abarca una serie de peticiones a los Estados miembros, a la Comisión y al AR, en el ámbito de sus competencias, respetando el principio de subsidiariedad y complementariedad. Las principales demandas serían:
- mejorar, donde proceda, la colaboración entre los ministerios competentes, en particular los ministerios de Cultura y de Asuntos Exteriores;
- donde corresponda, seguir desarrollando las redes existentes de desarrollo de conocimientos y competencias, y fomentar el intercambio entre el mundo académico y los profesionales en el ámbito de las relaciones culturales internacionales;

en el ámbito multilateral; a fomentar la confianza entre la UE y sus socios en las relaciones exteriores a través del diálogo, la enseñanza mutua y la capacitación de los sectores culturales locales como vectores del desarrollo económico sostenible e inclusivo, por medio de un planteamiento ascendente en pie de igualdad; a reforzar la cooperación intersectorial entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros reforzando la dimensión cultural y creativa de las relaciones internacionales de la UE, buscando sinergias y complementariedad entre las acciones emprendidas por la UE y los Estados miembros en terceros países. Las Conclusiones del Consejo reconocen una concepción transversal de la cultura, es decir, que incluye tanto a los SICC como a las artes, la ciencia, la educación, el turismo o el patrimonio cultural. Además, contemplan un elemento novedoso: la **inclusividad**, entendida, como la necesidad de fomentar y facilitar «la intervención de los Estados miembros en terceros países, incluso donde no dispongan de representación diplomática y consular». Por otro lado, ven la necesidad de un planteamiento **descentralizado**, con políticas y proyectos adaptados al contexto, siendo

---

- aprovechar, cuando ostenten la Presidencia del Consejo de la UE, las reuniones informales de altos cargos de los ministerios de Cultura y los altos cargos de Cultura de los ministerios de Asuntos Exteriores para analizar y acompañar la aplicación de este planteamiento estratégico, además de las sesiones del Consejo y sus correspondientes órganos preparatorios geográficos y temáticos, que siguen siendo la principal autoridad para la orientación política, la conformación de las decisiones y la toma de las mismas;
- reforzar su participación en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de las estrategias y los proyectos culturales locales comunes en terceros países. EUNIC y la cooperación entre las representaciones diplomáticas y consulares podrían contribuir a la consecución de este objetivo;
- designar «puntos de coordinación culturales» y disponer capacidades suficientes para la cultura en las delegaciones de la UE;
- crear un punto de contacto web único con acceso a información sobre las políticas, programas y actuaciones emprendidas por la Comisión y el SEAE en relación con las relaciones culturales internacionales;
- incluir el aspecto de las relaciones culturales internacionales, cuando convenga, en los informes periódicos relativos a las actuaciones y programas sobre política exterior, incluso en el contexto de la Estrategia Global;
- reforzar la coordinación, las sinergias y la orientación estratégica sobre la mejor manera de promover las relaciones culturales internacionales, en particular mediante la intervención periódica del Consejo y de sus correspondientes órganos preparatorios y grupos de expertos específicos;
- proseguir el refuerzo del papel de la cultura en las políticas y programas en el marco de las relaciones exteriores, incluida la PESC;
- fomentar la cooperación siguiendo los objetivos de este planteamiento estratégico con los terceros países y las organizaciones internacionales correspondientes, en particular la UNESCO y el Consejo de Europa;
- redoblar los esfuerzos por llegar a posiciones comunes de la UE en los foros y las redes multilaterales y, cuando convenga, unificar posturas sobre las cuestiones que incidan en las relaciones culturales internacionales;
- apoyar los esfuerzos por reforzar el papel de la cultura como factor de capacitación horizontal para los objetivos de desarrollo sostenible;
- facilitar, mediante los marcos institucionales y jurídicos y las medidas de apoyo apropiados, la movilidad de los artistas y los profesionales de la cultura entre la UE y terceros países;
- desarrollar asociaciones con las organizaciones e instituciones internacionales que fomentan el papel de la cultura y del patrimonio cultural en la pacificación de las zonas donde hay o hubo un conflicto;
- poner un empeño particular en la ejecución de proyectos comunes y acciones conjuntas en terceros países, basados en una visión estratégica común desarrollada en el ámbito local por los Estados miembros, sus representaciones diplomáticas y consulares, sus institutos culturales, EUNIC, las delegaciones de la UE y las partes interesadas locales; con este fin deben desarrollarse marcos e instrumentos suficientes;
- aprovechar mejor los foros, mecanismos, redes y bases de datos existentes para compartir información e intercambiar buenas prácticas, entre ellos la Plataforma de Diplomacia Cultural.

flexibles en cuanto a los procedimientos y vías de financiación, sin dejar de lado los proyectos pequeños y medianos. Y, por último, el Consejo considera imprescindible explicar y concienciar a cerca de las funciones específicas y las expectativas comunes de las instituciones comunitarias, y de los Estados miembros, a través de sus misiones diplomáticas y consulares, y sus institutos culturales y la red EUNIC.

E. UNA ACCIÓN ESTRATÉGICA: MULTIDEMENSIÓN DE LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO CULTURAL EXTERIOR

El Parlamento Europeo destacaba en 2020 en su informe anual sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común que la UE desea posicionarse como el «socio preferente» en un mundo geopolítico cambiante y desarrollar una PESC con voluntad política más ambiciosa basada en enfoques regionales estratégicos[562]. Esta postura se vio reforzada por las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y la guerra de Rusia en Ucrania. Resulta muy ilustrativo el título del artículo de Max Bergmann en la revista Foreign Affairs: *El despertar geopolítico de Europa. La pandemia despierta al gigante durmiente* (Bergmann 2020). O también las palabras de Josep Borrell en el plenario del Parlamento Europeo, del 1 de marzo de 2022[563], pocos días después de la invasión rusa de Ucrania, cuando dijo: «creo que es el momento en que ha nacido la Europa geopolítica». Aunque, en realidad, este planteamiento estratégico arrancó en diciembre de 2019 con una *Comisión geopolítica*, en la que los intereses internos debían estar alineados con los intereses en el exterior[564]. Por ello, en las páginas siguientes se analiza cómo la Comisión impulsa la acción exterior en diferentes ámbitos geográficos y temáticos, y cómo la cultura también ocupa un lugar destacado. En este marco, se presenta una acción cultural exterior con un enfoque multidisciplinar, que va desde las relaciones culturales en la política exterior, hasta su inclusión en las políticas de cooperación para el

[562] Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de enero de 2021, *Sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común – Informe anual 2020* (2020/2206(INI)), P9_TA(2021)0012, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0012_ES.html

[563] «Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en

[564] La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen hizo este planteamiento en 2019, como viene reflejado en la carta de misión a la comisaria de Asociaciones Internacionales, Jutta Urpilainen. Véase: https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mission-letter-urpilainen-2019-2024_en.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

desarrollo, las situaciones de crisis y conflictos, las relaciones comerciales, o la diplomacia climática y la estrategia digital.

1. RELACIONES CULTURALES EXTERIORES

Para explicar las ambiciones geográficas de las relaciones culturales exteriores de la UE, se parte del esquema con el que trabaja el SEAE. Este cuenta con seis grandes departamentos que cubren las áreas geográficas del mundo: África, las Américas, Asia y el Pacífico, Europa, Europa del Este y Asia Central, Medio Oriente y América del Norte. Además de esta división geográfica, existe otro departamento dedicado a la Agenda Global y las relaciones Multilaterales. Esta visión global se debe enmarcar en lo recogido en la *Comunicación Conjunta para las relaciones culturales internacionales de la UE* (JOIN/2016/029 final), en concreto, en lo referido en ella a las políticas dirigidas a los países de la ampliación, a los países de vecindad, y a las relaciones estratégicas con determinados socios, y otras zonas geográficas. Finalmente, en este apartado se incluye una alusión a las relaciones multilaterales de la UE en el ámbito de la cultura, es decir, a los organismos internacionales dedicados a la cultura de los que la UE forma parte.

a) POLÍTICA DE AMPLIACIÓN

Cabe recordar que en el capítulo primero ya se habló de la política de ampliación como proceso de integración desde el punto de vista histórico que, podría considerarse, por sí misma como una herramienta efectiva de política exterior (Keukeleire y Delreux 2014). Esta simbiosis entre los acontecimientos históricos y el ejercicio de la política exterior encuentran su mejor representación en los procesos de adhesión. La invasión de Rusia de Ucrania supuso un cambio en el tablero de las negociaciones, ya que propició la admisión como candidato de este último país, junto a Moldavia, de una manera acelerada en comparación con el lento camino emprendido por los países de los Balcanes y Turquía. Con todo, para hacerlo de una manera ordenada, en primer lugar, se expone la situación de los Balcanes Occidentales, pues la UE lleva desarrollando una política específica en esta zona desde hace tiempo. También se habla de Turquía, con quien la UE guarda una relación compleja. Más adelante, se aborda la política de vecindad en sentido amplio.

Estrategia para los Balcanes Occidentales

La UE es el principal socio comercial de todos los países de los Balcanes Occidentales, con casi el 70 % del comercio total de la región[565], y es una zona estratégica en Europa. Los conflictos larvados en la ex Yugoslavia y la guerra de Rusia contra Ucrania han transformado una realidad geopolítica de la región y han recalcado la importancia estratégica de la política de ampliación como garantía de la estabilidad, la democracia, la seguridad y prosperidad en el continente. Esta visión estratégica se remonta al Consejo Europeo de Salónica de 2003 en el que se reiteró la decisión, por parte de la UE, de apoyar la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales. Tres años después, los líderes de la UE confirmaron que el futuro de los Balcanes Occidentales está en la Unión Europea. El Consejo Europeo de diciembre de 2006 acordó un consenso renovado que sirve de marco para la ampliación de la UE, reafirmando que los Balcanes Occidentales pasarán a formar parte de la UE cuando cumplan su totalidad los criterios de adhesión y las condiciones establecidas en el Proceso de Estabilización y Asociación. En febrero de 2018, la Comisión Europea adoptó la Estrategia de los Balcanes Occidentales denominada *Una perspectiva de ampliación creíble y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales* (COM(2018) 65 final)[566], siendo refrendada por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE y de los seis socios de los Balcanes Occidentales en la cumbre de mayo de ese año en Sofía (Bulgaria)[567]. En febrero de 2020, pocos meses después de tomar posesión la nueva Comisión publicó la nueva Comunicación *Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva de la UE creíble para los Balcanes Occidentales* (COM(2020) 57 final)[568], en la que se afirma que «redunda en el propio interés político, económico y de seguridad de la Unión. En tiempos de crecientes desafíos y divisiones globales, sigue siendo más que nunca una inversión geoestratégica

---

[565] Datos recogidos en el blog de Josep Borrell en la web del SEAE, del 21 de mayo de 2021, con motivo de la reunión del AR/VP con los líderes de los 6 países de los Balcanes Occidentales. Acceso el 11 de septiembre de 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/western-balkans-we-need-change-dynamic_en

[566] Comisión Europea, Comunicación del 6 de febrero de 2018, *Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales*, COM(2018) 65 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0065 Se puede ampliar información en la página web de la Comisión en: https://ec.europa.eu/commission/news/strategy-western-balkans-2018-feb-06_en

[567] «Cumbre UE-Balcanes Occidentales, Sofía, 17 de mayo de 2018», Consejo Europeo, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2018/05/17/

[568] Comisión Europea, Comunicación del 5 de febrero de 2020, *Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales*, COM(2020) 57 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0057 En este folleto de la Comisión se lee la Comunicación más gráficamente: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-03/western_balkans_strategy_brochure.pdf

en una Europa estable, fuerte y unida». Fruto de este compromiso, la Comisión aprobó otra Comunicación en octubre de 2020 (COM(2020) 660 final)[569], en la que se abordaba el estado de las negociaciones de adhesión con cada uno de los países de los Balcanes Occidentales y reconocía los avances en la materia y su nivel de preparación, incluso en materia de cultura[570]. En la cumbre de Brdo (Eslovenia) del 6 de octubre de 2021 se reiteró el apoyo[571] de la UE a esta región movilizando más recursos recogidos en el Plan de Económico y de Inversión (EIP, en inglés) el año anterior[572], y con adopción de una Agenda dedicada a la Innovación, Investigación, Educación, Cultura, Juventud y Deporte para la región, que tiene por misión promover la excelencia científica, reformar los sistemas educativos de la región, reforzar las oportunidades para la juventud y el sector cultural y ayudar a prevenir la fuga de cerebros. Sin embargo, como apunta Judy Dempsey (2021), aunque la UE sigue siendo el principal socio económico e inversor en la región[573], la falta de cumplimiento de las expectativas de adhesión puede beneficiar a países como China o Rusia en los que los países de los Balcanes pueden encontrar apoyo político y beneficios económicos. Muestra de esta preocupación es la reunión que mantuvieron los líderes de la UE y de los países de los Balcanes Occidentales el 23 de junio de 2022, previo al Consejo Europeo en el que se aprobaría el estatus de Ucrania y Moldavia como candidatos a la adhesión. Teniendo en cuenta la amenaza de Rusia tras la invasión de Ucrania, se quiso además reafirmar el apoyo a estos países en los procesos de integración

---

[569] Comisión Europea, 6 de octubre del 2020, *Comunicación de 2020 sobre la política de ampliación de la UE*, COM(2020) 660 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=COM:2020:660:FIN

[570] Se recoge en esta Comunicación, por ejemplo, la decisión del Consejo de Asuntos Generales de la UE de marzo de 2020 de abrir negociaciones para la adhesión de Albania y Macedonia del Norte, en la que invita a la Comisión a establecer el marco de actuación. Para el estado de la cuestión, nos remitimos al capítulo primero, donde ya tratamos este tema.

[571] «Press release: Remarks by President Charles Michel after the EU-Western Balkans summit in Brdo pri Kranju, Slovenia», European Council, 6 de octubre de 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/06/remarks-by-president-charles-michel-after-the-eu-western-balkans-summit-in-brdo-pri-kranju-slovenia/

[572] El EIP se presentó el 6 de octubre de 2020 y pretende movilizar 9 mil millones de euros para el periodo 2021-2027. Véase: European Commission, conclusions of 6 October 2020, *An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, COM(2020) 641 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf Más información en: « Western Balkans: An Economic and Investment Plan to support the economic recovery and convergence», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/western-balkans-economic-and-investment-plan-support-economic-recovery-and-convergence-2020-10_en En la cumbre de Brdo (Eslovenia), de 2021, la Comisión se comprometió a alcanzar un total de 30 mil millones para el mismo periodo (9 mil millones vía ayudas y 20 mil millones más en inversiones a través del nuevo Mecanismo de Garantía para los Balcanes). Véase la Declaración de Brdo en: https://www.consilium.europa.eu/media/52280/brdo-declaration-6-october-2021-en.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[573] «Infographic - The EU: main trade partner and investor for the Western Balkans», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/the-eu-main-trade-partner-and-investor-for-the-western-balkans/

en la UE y de buscar métodos innovadores para acelerarlos[574]. Todo ello se volvió a reiterar en la primera reunión de la Comunidad Política Europea que se celebró en Praga el 6 de octubre de 2022, en la cumbre UE-Balcanes Occidentales del 6 de diciembre de 2022 en Tirana (Albania)[575], y reflejadas en las Conclusiones del Consejo del 13 de diciembre de 2022[576], sobre *Proceso de Ampliación y Estabilización y Asociación*, Consejo en el que se aceptó la propuesta de Bosnia-Herzegovina como candidato a la adhesión.

Una manifestación clara de esa idea de potenciar el sentimiento de pertenencia a la familia europea es el apoyo a proyectos culturales concretos en la región, como fue la iniciativa *La ruta del patrimonio cultural UE-Balcanes Occidentales* que lanzaron conjuntamente en 2018, coincidiendo con el Año Europeo del Patrimonio Cultural, la entonces AR/VP Federica Mogherini y el comisario encargado de los asuntos culturales Tibor Navracsics[577]. Como viene a reconocer Claske Vos (2017), «políticamente, las inversiones en cultura se consideran un medio para mostrar al Estado candidato a la adhesión que es culturalmente parte de Europa y que merece un papel en la construcción de la cultura y la identidad europeas. Desde el punto de vista socioeconómico, las inversiones en cultura pueden estimular progresos que sean relevantes para el proceso de adhesión en sentido más amplio y la política de condicionalidad».

En el sentido antes apuntado, distintas DG de la Comisión trabajan en temas culturales relacionados con los países de los Balcanes Occidentales como medio para facilitar su integración. Por ejemplo, a través de la acción conjunta de las DG NEAR y EAC y gracias al instrumento de asistencia a la preadhesión (IPA, en sus siglas en inglés)[578], pueden

---

[574] Conclusiones del Europeo del 23 y 24 de junio de 2022 (EUCO 24/22), https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf En este enlace se pueden leer los puntos de la agenda de la reunión de la UE con los líderes de los Balcanes Occidentales del 23 de junio de 2022: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/06/23/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[575] «EU-Western Balkans Summit Tirana Declaration, 6 December 2022», European Council, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/60568/tirana-declaration-en.pdf

[576] Consejo Europeo, conclusiones del 13 de diciembre de 2022, 5935/22, https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf

[577] «Western Balkans: EU promotes Cultural Heritage Route», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/node/39440_en

[578] «European Commission welcomes political agreement on new €14.2 billion Pre-Accession Assistance Instrument (IPA III)», European Commission, 2 de junio de 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2810 Cantidad ratificada por el PE, por Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 2021, respecto de la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el

participar en el programa Europea Creativa. De acuerdo con la Comunicación de 2018 y las prioridades de la cumbre de Sofía, y en línea con la *Nueva Agenda Europea para la Cultura*, se lanzó ese mismo año la iniciativa *Ventana de Europa Creativa para los Balcanes Occidentales* en el marco de la versión del IPA (II) en sus acciones multi-país por un valor de 5 millones de euros, para fomentar la reconciliación y las buenas relaciones de vecindad en los Balcanes Occidentales a través de la cooperación y la creación cultural[579]. El objetivo de esta acción, con proyectos en marcha a partir de 2021, es que los países de la región pudiesen beneficiarse por su participación en el programa Europa Creativa, (i) aumentando la cooperación cultural a nivel regional y de estos con los Estados miembros de la UE y (ii) fortaleciendo la competitividad de los sectores cultural y creativo, y de las industrias culturales de la región. Otro ejemplo, es el proyecto de dos años de duración y lanzado en 2022, *Culture and Creativity for the Western Balkans (CC4WBs)*, que está financiado por la UE con 8 millones de euros, en colaboración con la UNESCO, el British Council y la Agencia Italiana de Cooperación y que tiene por objetivo apoyar políticas culturales más sólidas para mejorar la cooperación cultural regional, en particular una mayor movilidad de artistas y operadores culturales, así como asistencia financiera y técnica para el crecimiento de las industrias culturales y creativas[580].

Fuera de los proyectos que pueden encuadrarse en el programa Europa Creativa (subprograma «Cultura» o «MEDIA»), hay otros que surgen de situaciones excepcionales, como en el caso de Albania, la iniciativa #EU4Culture, lanzada en 2020, para paliar los efectos del devastador terremoto de 2019 y del COVID-19, y que buscaba revitalizar los sitios del patrimonio cultural afectados por el terremoto con el objetivo de impulsar el turismo y el desarrollo económico local. La dotación fue de 40 millones de

Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) (06604/1/2021 – C9-0352/2021 – 2018/0247(COD)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0375_ES.html

[579] La EAC publicó el 9 de agosto de 2022 un informe con 13 proyectos culturales financiados en los Balcanes Occidentales. Véase: European Commission, European Education and Culture Executive Agency, *European cultural cooperation projects in the Western Balkans : 13 projects that strengthen cultural cooperation and improve the cultural and creative industries in the region*, Publications Office of the European Union, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2797/811941

[580] «The European Union, UNESCO, the British Council and the Italian Agency for Development Cooperation launch the project "Culture and Creativity for the Western Balkans (CC4WBs)"», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/news/european-union-unesco-british-council-and-italian-agency-development-cooperation-launch-project

euros, la duración del programa 45 meses y su ejecución corrió a cargo de UNOPS (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos)[581].

Además, cabe recordar que todos los países candidatos a la ampliación forman parte de los otros programas que están relacionados de una u otra manera con cultura, como son Erasmus+, Horizonte Europa o la iniciativa Nueva Bauhaus Europea[582]. También pueden beneficiarse de otros como el FEDER, ya que este también contribuye a financiar acciones relacionadas con el empleo y el turismo ligado a rutas históricas. A título de ejemplo podemos citar el proyecto *Ruta cultural de Becharac & Ganga* que contó con un presupuesto de 2.307.174 euros, y el FEDER y el IPA II aportaron 1.961.098 euros a través del Programa Interreg IPA CBC Croacia -Bosnia y Herzegovina-Montenegro 2014-2020. La inversión se enmarcó en la prioridad «Empleo, crecimiento e inversión»[583].

Turquía

Las relaciones entre la UE y Turquía[584] se han deteriorado en los últimos años (crisis de refugiados, disputas con Grecia y Chipre, no alineamiento con las sanciones contra Rusia por su invasión de Ucrania, limitación de los derechos democráticos, entre otros), lo que ha llevado al Consejo a reconocer en reiteradas ocasiones que las negociaciones de adhesión habían quedado paralizadas[585]. Sin embargo, la UE sigue colaborando con Turquía en muchos aspectos, incluso en asuntos relacionados con la cultura, aunque la acción de la delegación de la UE está orientada sobre todo a actividades de diplomacia cultural. Con todo, Turquía ha expresado formalmente su interés en volver a unirse al

[581] «The EU response to November 2019 earthquake: 'Building Back Better' through EU4Schools and EU4Culture Programmes», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://eeas.europa.eu/delegations/albania/89439/eu-response-november-2019-earthquake-'building-back-better'-through-eu4schools-and-eu4culture_en
[582] Los países de los Balcanes Occidentales pudieron participar en los Premios NBE de 2023. Véase: «Press release: New European Bauhaus: applications open for the 2023 Prizes», European Commission, 6 de diciembre de 2022, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7414
[583] «Connecting Croatia's and Bosnia and Herzegovina's intangible cultural heritage», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/Croatia/connecting-croatias-and-bosnia-and-herzegovinas-intangible-cultural-heritage
[584] Cada año se publica un informe sobre el estado de las negociaciones de adhesión. Véase: European Commission Staff Working Document, Türkiye 2022 Report, 2022 (SWD(2022) 333 final), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/T%C3%BCrkiye%20Report%202022.pdf
[585] En las Conclusiones del Consejo del 13 de diciembre de 2022 se reiteró esta posición. Véase el punto 54 en: https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf

programa Europa Creativa para el período 2021-2027[586]. Y este país lleva colaborando con la UE en proyectos educativos y de investigación desde 2003, y desde 2021 es miembro asociado de Erasmus+, Horizonte Europa y el Cuerpo Europeo de Solidaridad[587]. Puede recibir ayuda financiera de la UE a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III 2021-2027) y también del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+), entre otros.

b) LA POLÍTICA DE VECINDAD

El artículo 8 del TUE se refiere a **la política de vecindad**. En el redactado del apartado 1 establece que «La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación». Para ello, según el segundo apartado «la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común».

La Política Europea de Vecindad (PEV) fue lanzada en 2004 y revisada en 2015[588], un año antes del documento estratégico de la UE que definía su política exterior, por lo que se adaptó al nuevo marco con un nuevo documento[589]. Cabe destacar que la cultura no se menciona específicamente en ninguno de ellos. Ello no quita que se hayan desarrollado proyectos culturales. Existe una serie de instrumentos a través de los cuales se financian proyectos relacionadas con la cultura, aunque el hecho de que varíen con el tiempo y la información no siempre es fácilmente accesible, hace que el mapa global de la situación no sea completo (Helly y Galeazzi 2017).

---

[586] Solo en el capítulo Cultura: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/crea/guidance/list-3rd-country-participation_crea_en.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[587] Más información sobre la incorporación de Turquía a estos programas: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/europe-world/international-cooperation/turkiye_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[588] JOIN(2015) 050 final. Review of the European Neighbourhood Policy. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52015JC0050
[589] JOIN(2017) 018 final. Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017JC0018

La PEV rige las relaciones de la UE con 16 de los socios meridionales y orientales más próximos, con el objetivo de garantizar una región estable en términos políticos, económicos y de seguridad. Estas relaciones se basan en intereses comunes, de acuerdo con unos planes de acción concretos desarrollados de manera bilateral o regional, según los casos, y se financia a través del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)[590], con un total para el periodo 2021-2027 de más de 80.000 millones de euros, y que integra, entre otros, al antiguo Instrumento Europeo de Vecindad (IEV). También se utilizan para financiar la PEV otros instrumentos y programas, como el Instrumento para la Sociedad Civil. La Comisión ofrece asimismo apoyo financiero en forma de subvenciones a los socios, y el BEI y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) completan este apoyo mediante préstamos.

El Mediterráneo

La cooperación con los socios meridionales de la UE engloba a 10 países de la región: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Territorios Palestinos, Siria y Túnez. Y los programas europeos abarcan un amplio conjunto de sectores con el objetivo de fomentar la estabilización en la zona, y que van desde el desarrollo económico y social, el Estado de derecho, el cambio climático, hasta cuestiones de inmigración, pero tienen un alcance temporal corto y son criticados por ser poco ambiciosos (Scazzieri 2020). La UE y 8 países de la región (salvo Libia y Siria) han firmado Acuerdos de Asociación bilaterales[591] para favorecer la integración comercial y promover la cooperación económica, financiera, social y cultural[592]. Como apunta Trobbiani (2017), la UE está adoptando un enfoque que valora el desarrollo de capacidades, el diálogo intercultural y los contactos directos entre los agentes de la sociedad civil, en lugar de una mera exhibición de la(s) cultura(s) europea(s), pero aún necesita definir una estrategia regional clara para la diplomacia cultural con los vecinos meridionales. La cooperación regional intra-comunitaria podría servir de ejemplo para la cooperación regional con los

[590] Este instrumento se inserta dentro del programa Global Europe. Véase: «Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en

[591] Aquí no nos vamos a referir a la cooperación de la UE a nivel regional, salvo con la Unión por el Mediterráneo (UPM). No mencionaremos aquí las relaciones de la UE con otros organismos como la Liga de Estados Árabes o la Organización para Cooperación Islámica.

[592] OECD, *Regional Integration in the Union for the Mediterranean: Progress Report*, OECD Publishing, Paris, 2021, https://doi.org/10.1787/325884b3-en

países vecinos de la UE, como el proyecto NEXT MED[593]. Cabe señalar que, debido a la importancia estratégica de la región, en 2021 se publicó la Comunicación Conjunta sobre la Asociación Renovada con los vecinos meridionales de la UE, *Una nueva agenda para el Mediterráneo*, coincidiendo con el décimo aniversario de las primaveras árabes ((JOIN(2021) 2 final)[594]. A esta iniciativa le acompañaba un Plan Económico y de Inversión ambicioso, por el que en el periodo 2021-2027 la UE pretende movilizar hasta 30.000 millones de euros en un partenariado público-privado[595]. Los ejes de esta estratégica van dirigidos principalmente a la transformación digital y verde (en sintonía con los ODS 2030 y el Acuerdo de París y el Pacto Verde Europeo), y la juventud. Además, se trata de manera específica el asunto de la migración ilegal en el marco del *Nuevo pacto para la migración y el asilo de la UE* (COM/2020/609 final)[596]. La Nueva Agenda de 2021 subraya la importancia de profundizar en los diálogos religiosos e interculturales y la necesidad de la crear las capacidades para proteger y luchar contra tráfico de patrimonio cultural. La Nueva Agenda reconoce también el papel del acceso digital a la cultura y el patrimonio cultural en el impulso de la transformación digital innovadora, e incluye la cultura entre las áreas clave de política para las acciones de cooperación para el desarrollo humano, siguiendo la línea de lo impulsado en los últimos años por la UE en su relación con los países de la ribera sur del Mediterráneo hasta la fecha[597].

En 2020 se cumplieron 25 años del llamado *Proceso de Barcelona*, que dio origen a la Asociación Euromediterránea (Euromed) y que luego se transformaría en 2008 en la

---

[593] «Interreg 'NEXT MED'», ENICBCMED, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.enicbcmed.eu/interreg-next-med-discover-new-eu-funded-transnational-programme-cooperation-mediterranean-area

[594] European Commission and EEAS, Joint Declaration of 9 February 2021, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean*, JOIN(2021) 2 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf Véase también: «Press release: Southern Neighbourhood: EU proposes new Agenda for the Mediterranean», European Commission, 9 de febrero de 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_426

[595] En el documento de trabajo que acompaña a la Comunicación Conjunta (SWD(2021) 23 final), se proponen una serie de proyectos estrella. Véase: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_staff_working_document_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[596] Comisión Europea, Comunicación del 23 de septiembre de 2020, relativa al *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, COM(2020) 609 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:609:FIN

[597] Los días 16 y 17 de junio de 2022, en Nápoles, se reunieron por primera vez los ministros de Cultura de la UE con sus socios del Mediterráneo con el objetivo de desarrollar estrategias y acciones conjuntas para potenciar y valorizar mejor la cultura como bien común para el área mediterránea. Una de las iniciativas aprobadas es la creación de la capitalidad cultural mediterránea: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7310-2022-INIT/en/pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

Unión por el Mediterráneo (UPM)[598]. Esta constituye un marco multilateral para las relaciones políticas, económicas y socioculturales entre los 27 Estados miembros de la UE y los 15 países del sur y el este del Mediterráneo[599]. Cuenta, además, con la Asamblea Parlamentaria, en cuyo seno está la comisión permanente *Fomento de la Calidad de Vida, los Intercambios entre la Sociedad Civil y la Cultura*[600]. Al calor del *Proceso de Barcelona* surgieron tres programas regionales que continuaron bajo los auspicios de la UPM: *Euromed Heritage*, *Euromed Audiovisual* y *Euromed Youth*, con un presupuesto de 17, 11 y 5 millones de euros respectivamente entre 2008 y 2012. La UPM también ha colaborado, junto a la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), en la puesta en marcha del proyecto para el desarrollo de clústeres de los sectores culturales y creativos del Mediterráneo sur, y que ha contado con financiación europea (6,8 millones de euros, para el periodo 2014-2019)[601]. La UPM contribuye, también, al debate organizando o participando en encuentros con la sociedad civil sobre distintos temas, como el potencial económico de los sectores cultural y creativos, como el Foro de Liubliana en 2019 y 2020[602]; o, sobre el patrimonio histórico[603].

En el marco de la UPM, la Fundación Anna Lindh[604] para el diálogo intercultural en la región euromediterránea, y que tiene su sede en Alejandría (Egipto), juega un papel fundamental. Fue creada en 2005 en el marco de Euromed. El presupuesto total de la Fundación está formando por las contribuciones de los 42 países de la UPM y la UE, que

---

[598] Para más información sobre la UPM, se puede visitar su página web: https://ufmsecretariat.org En este enlace se puede leer el informe correspondiente a 2022: https://ufmsecretariat.org/annual-report-2022/ (accesos el 11 de septiembre de 2023).
[599] Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía.
[600] «Improving Quality of Life, Exchanges Between Civil Society and Culture Committee», Union for the Mediterranean, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://paufm.org/culture-committee/
[601] «Development of clusters in cultural and creative industries in the Southern Mediterranean», EU Neighbours South, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://south.euneighbours.eu/story/development-clusters-cultural-and-creative-industries-southern/
[602] Cabe destacar aquí que una de las prioridades de la UPM fue la creación de la Universidad Euro-Mediterránea (EMUNI) y que tiene su sede en Piran, Eslovenia. Su objetivo es estrechar los lazos entre los países pertenecientes a la UPM en las áreas de la educación superior y la investigación. Para más detalles, se puede consultar su sitio web: http://emuni.si Sobre el foro de Liubliana de 2019: https://ufmsecretariat.org/creative-forum-ljubljana-2019/ Información sobre la participación del secretario general de la UPM en el Foro Creativo de 2020: https://ufmsecretariat.org/slovenia-innovation-day-2020/ Aquí la web del foro (2022): http://www.creativeforum.si (accesos el 11 de septiembre de 2023).
[603] En 2020 se organizó un webinario sobre el valor del patrimonio histórico y la juventud: https://ufmsecretariat.org/creativity-heritage-youth/, o sobre la reconstrucción del patrimonio histórico de Beirut: https://ufmsecretariat.org/ufm-pools-efforts-restoration-of-beirut/ (accesos el 11 de septiembre de 2023).
[604] Más información en la página web de la institución: https://www.annalindhfoundation.org/ Resulta interesante los estudios y actividades que llevan a cabo en el área del Mediterráneo para el fomento del diálogo intercultural y los SCC. Un ejemplo: https://www.annalindhfoundation.org/resources/publications/measuring-cultural-and-creative-sectors-eu (accesos el 11 de septiembre de 2023).

financió, por ejemplo, para el periodo 2014-2020, a cargo del IEV, con 15 millones de euros[605]. Cada año convoca una serie de ayudas en el área de cultura, dentro de su línea de acción «La cultura y la creatividad como patrimonio común y diverso», conforme a su Plan de trabajo multianual 2022-2025[606].

Además, la Comisión lleva a cabo acciones en apoyo de la cultura con los vecinos del sur, bien por medio de los Acuerdos de Asociación bilaterales, bien por programas específicos a cargo de cada de las distintas DG. Así, la DG EAC apoya a los países meridionales a través de los programas como Erasmus+, pero no del actual programa de Europa Creativa, salvo Túnez. Entre 2015 y 2019, 44.000 estudiantes, investigadores y personal universitario de la región se pudieron beneficiar de Erasmus+, participando en casi 4.000 proyectos. También se destacan iniciativas europeas con los países de la región enfocadas a la promoción del diálogo intercultural entre jóvenes, como proyectos a favor de la pacificación a través del deporte y la cultura en el marco del *Euro-Arab Youth Forum* organizado en noviembre de 2019 en Bucarest con el Consejo de Europa[607], o el *Erasmus+ Virtual Exchange* para jóvenes europeos y del sur del Mediterráneo, entre 18 y 30 años[608]. Estas actividades enfocadas a la juventud se potenciaron durante el Año Europeo de la Juventud de 2022[609].

Solo Túnez tiene una asociación privilegiada en materia de investigación con la UE. Ratificó su acuerdo para el programa Horizonte Europa en 2022. En el marco del programa anterior (H2020), Túnez coordinó el proyecto de estudio sobre su patrimonio cultural en el sur del país mediante el hermanamiento de centros de investigación SfaxForward (2019-2022)[610], que contó con un presupuesto de la UE de casi 800.000

---

[605] Commission Implementing Decision on the Annual Action Programme 2017– Part 1 in favour of ENI South countries, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2017-10/c_2017_5352_annex_3_en.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[606] El plan de trabajo de la Fundación Anna Lindh para 2022-25: https://www.annalindhfoundation.org/sites/default/files/documents/page/ALF_Multiannual_Work_Programme_2022-25.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[607] «7th edition of the Euro-Arab Youth Forum», Council of Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/youth-peace-dialogue/7th-euro-arab-youth-forum
[608] Esta iniciativa forma parte del programa de intercambio de Erasmus+: https://youth.europa.eu/node/54451_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[609] Por ejemplo, durante los llamados *EU4Youth Days*, en octubre de 2022: https://youth.europa.eu/d8/node/33023_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[610] El proyecto lo coordina la Universidad Sfax de Túnez. Véase: «Cultural heritage in South Tunisia. A twinning project promoting interdisciplinary and participatory sciences for an inclusive society», CORDIS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://cordis.europa.eu/project/id/857269

euros. Otros países de la región también se pudieron beneficiar indirectamente de H2020 como Marruecos con el proyecto ITHACA (2021-2024)[611] sobre narrativas sobre migraciones con una financiación europea total de casi 3 millones de euros.

La Comisión, a través de la DG NEAR apoya por medio del antiguo IEV (ahora IVDCI), programas orientados a la juventud y la cultura, como *Thaqafa Daayer Maydoor* / *All-Around Culture* (2020-2024)[612] que fomenta un ecosistema cultural como entorno propicio para la inclusión social y económica de los jóvenes en Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Palestina, Líbano, Jordania y la diáspora de Siria y Libia. La contribución de la UE es de 4 millones de euros. También para el periodo 2020-2024, la DG NEAR financia SAFIR[613] que tiene por objetivo apoyar a los jóvenes involucrados en proyectos emprendedores con impacto social, cultural y ambiental, y al logro de los ODS en 9 países del norte de África y Oriente Medio. El apoyo de la UE es de 7,08 millones de euros. Otro proyecto que resultó exitoso fue MED CULTURE (2014-2018)[614], que estuvo orientado al desarrollo y mejora de las políticas y prácticas culturales relacionadas con el sector de la cultura en los países del sur del Mediterráneo. El apoyo de la UE fue de 17 millones de euros, en el marco del Programa regional de la UE sobre Medios de Comunicación y Cultura para la región sur del Mediterráneo, para favorecer un crecimiento más inclusivo y fortalecer estos sectores como motores de desarrollo[615].

La Comisión, a través de la DG International Partnerships (INTPA) igualmente ha apoyado proyectos culturales en la región, como los relacionados con las industrias culturales, por medio de CREACT4MED (2020-2023)[616], que tiene como objetivo mejorar el papel de la cultura y la creatividad como motor de empleo y catalizador de la resiliencia en ocho países vecinos del Sur, con especial énfasis en la juventud y las mujeres. El apoyo de la UE es de 2.220.674 euros.

---

[611] «Interconnecting Histories and Archives for Migrant Agency: Entangled Narratives Across Europe and the Mediterranean Region», CORDIS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://cordis.europa.eu/project/id/101004539
[612] Página web del proyecto: https://allaroundculture.com (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[613] Página web del proyecto: https://www.safir-eu.com (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[614] Página web del proyecto: http://www.medculture.eu/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[615] «New regional programmes to support media, culture and private sector development in the Southern Mediterranean», European Commission, 6 de diciembre de 2012, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_1331
[616] La página web del proyecto: https://creativemediterranean.org (acceso el 11 de septiembre de 2023).

También cabe mencionar los proyectos de cooperación transfronteriza (INTERREG), que gestionaba la DG DEVCO (actual INTPA) y financiaba a cargo del IEV y apoyo del BERD, y que tienen como uno de sus objetivos (3)[617] promocionar la cultura local y la preservación del patrimonio cultural. En relación con esta zona de vecindad están los proyectos vinculados al Mar Mediterráneo, con un total de 294 millones de euros para el periodo 2021-2027[618]. Un ejemplo es iHERITAGE[619], que apoyó con un presupuesto europeo de 3,4 millones de euros la transferencia tecnológica y la comercialización de nuevas herramientas de realidad aumentada y realidad virtual destinadas a mejorar el acceso al patrimonio cultural mediterráneo de la UNESCO a través de experiencias aumentadas e inmersivas, creando laboratorios vivos transfronterizos para la investigación y la innovación.

Además de la colaboración de la UE en proyectos culturales con organismos internacionales, como el Consejo de Europa o Naciones Unidas, otro ejemplo digno de mención es el proyecto *Potenciar un sector cinematográfico con perspectiva de género en la región del sur del Mediterráneo*[620], que llevó a cabo la UNESCO junto con otros socios locales. Los países beneficiarios fueron Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos y Túnez y contó con una financiación de 1,2 millones de euros durante el período 2017-2020.

El SEAE, por su parte, financia proyectos concretos relacionados con el sector cultural de forma directa o través de sus delegaciones. Una iniciativa destacada, con un enfoque país es Tfanen Tunisie Créative (2016-2021)[621], que tenía como objetivo apoyar al sector

---

[617] Sobre la programación concreta de la cooperación transfronteriza durante este periodo y financiada por el IEV: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[618] Información detallada sobre la cooperación transfronteriza con el Mediterráneo para el periodo 2021-2027: https://interreg-euro-med.eu/en/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[619] «iHERITAGE: ICT Mediterranean platform for UNESCO cultural heritage», ENICBCMED, acceso el 11 de septiembre de 2023, http://www.enicbcmed.eu/projects/iheritage
[620] «Enhancing a gender responsive film sector in the South Mediterranean region», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://webarchive.unesco.org/web/20221007075430/https://en.unesco.org/partnerships/foe/gender-responsive-film-in-south-mediterranean-region
[621] «Tfanen-Tunisie Créative / Strengthening the cultural sector in Tunisia» fue un proyecto liderado por el British Council en el seno del clúster de EUNIC Túnez, para el periodo 2016-2021, que contó con financiación europea – el presupuesto total fue de casi 10 millones de euros - y su objetivo era apoyar el fortalecimiento del sector cultural tunecino en Túnez mediante la subvención de convocatorias, de propuestas y asistencia técnica con el objetivo de desarrollar las capacidades de los actores culturales locales. Además, promovía la diversidad cultural, el acceso a la cultura, la libertad de expresión y creación entre los jóvenes. Véase: «Tfanen - Tunisie Créative», accesos el 11 de

cultural en Túnez. Es un proyecto financiado por la UE en el marco del Programa de Apoyo a la Cultura en Túnez (PACT) del Ministerio de Asuntos Culturales. El proyecto fue el resultado de una colaboración de la red EUNIC y fue implementado por el British Council. El presupuesto total fue de 9,7 millones de euros. Por otro lado, las delegaciones de la UE juegan un papel relativo en el área de cultura mediante el apoyo a actividades de diplomacia pública, como puede ser a los festivales de cine, como el de Karama (Jordania) sobre derechos humanos[622].

Asociación Oriental

La Asociación Oriental (o Eastern Partnership – EaP, en su acepción en inglés) nació en 2009 y busca profundizar y estrechar las relaciones de la UE y sus Estados miembros con los seis países vecinos al este de sus fronteras: Armenia[623], Azerbaiyán[624], Bielorrusia[625], Georgia, Moldavia y Ucrania (Rusia participaba en actividades de cooperación transfronteriza en el marco de la PEV y no forma parte de la PEV como tal). La cooperación se lleva a cabo, como con los socios meridionales, a nivel bilateral como a nivel regional. Como se ha apuntado más arriba, la invasión de Rusia en Ucrania supuso un antes y un después en la relación de la UE con la Asociación Oriental. Se explican aquí algunos hitos que se lograron hasta 2022, y en el siguiente capítulo se hará una referencia al caso particular de Ucrania en el momento más actual.

En la cumbre de Bruselas de 2017 se acordó con estos países lograr una serie de resultados tangibles para los ciudadanos (20 resultados clave para 2020 propuestos por la Comisión y el SEAE) en el marco de las cuatro áreas de acción o plataformas: economía, gobernanza, conectividad y sociedad. Es en esta última donde se sitúa el capítulo más vinculado a la cultura. Para marcar el décimo aniversario, la Comisión Europea lanzó una

septiembre de 2023, https://eunicglobal.eu/projects/tfanen-tunisie-creative y https://sdgs.un.org/partnerships/tfanen-tunisie-creative-strengthening-cultural-sector-tunisia

[622] «EU in Jordan supports human rights film festival», South Neighbours EU, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://south.euneighbours.eu/news/eu-jordan-supports-human-rights-film-festival Y aquí la web del propio festival: https://karamafestival2020.eventive.org/welcome (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[623] «Armenia», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/armenia_en y https://eeas.europa.eu/sites/default/files/armenia_factograph_0.pdf

[624] «Azerbaijan», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/countries-region/azerbaijan_en y https://eeas.europa.eu/sites/default/files/azerbaijan_factograph.pdf

[625] «Belarus», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/countries-region/belarus_en

consulta pública sobre el futuro de su relación con los países de la Asociación Oriental. El resultado de la consulta y, de acuerdo con las prioridades de la Comisión que empezó sus funciones en 2019, se establecieron unos nuevos objetivos políticos. Así, el 18 de marzo de 2020, se publicó la Comunicación Conjunta sobre la *Política de la Asociación Oriental más allá de 2020 - Reforzar la Resiliencia - una Asociación Oriental que cumple para todos* (JOIN(2020) 7 final)[626], que describe esos objetivos políticos a largo plazo para la cooperación futura. Subraya cómo abordar los desafíos comunes y cómo la UE trabajará junto con los países socios en cinco áreas políticas en el futuro (económica, democrático, medioambiental, digital y social), con la idea de fortalecer la resiliencia. En la Comunicación Conjunta, concretamente, se apuesta por invertir en las personas, y para ello «la UE ayudará a los países a maximizar el potencial de su cultura y sus industrias creativas, como motores de un desarrollo social y económico sostenible. La UE promoverá el papel clave de la cultura para construir sociedades más abiertas y promover los valores europeos y para fomentar el diálogo intercultural para las relaciones pacíficas entre comunidades, y reforzará la cooperación en el patrimonio cultural y las industrias creativas, incluido el sector audiovisual».

La UE es el socio externo más importante que proporciona apoyo al desarrollo cultural para la región de la Asociación Oriental en términos de financiación y variedad de programas. Las actividades de desarrollo cultural de la UE consisten en programas e iniciativas de la UE como los Programas Transfronterizos (sobre todo, en cuestiones de patrimonio cultural y turismo, como *Routes4U* impulsado por la DG Regio y el Consejo de Europa), el Mecanismo de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental[627], EU4Youth[628] o EU4Digital (EaPConnect)[629] que, aunque no son estrictamente programas de cooperación cultural, incluyen elementos significativos en apoyo del desarrollo cultural

[626] Comisión Europea, Comunicación Conjunta de 18 de marzo de 2020, *Política de la Asociación Oriental más allá de 2020. Reforzar la resiliencia: una Asociación Oriental eficaz para todos*, JOIN(2020) 7 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=JOIN:2020:7:FIN

[627] European Commission, *DG NEAR Guidelines for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027* (2022), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/EU-Guidelines-for-Support-to-Civil-Society-in-the-Enlargement-region-2021-2027.pdf Y aquí se puede consultar la página web del Mecanismo de la Sociedad Civil de la AO: https://eapcivilsociety.eu (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[628] En el marco de la AO se financia en el periodo 2021-2025, el proyecto *EU4Youth: Youth Employment and Entrepreneurship* con 4,2 millones de euros (de un total de 4,8). Véase: https://euneighbourseast.eu/projects/eu-project-page/?id=1641 (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[629] En el marco de EU4Digital (https://eufordigital.eu/), que busca extender los beneficios del mercado único digital de la UE a los países de la Asociación Oriental, el programa EaPConnect tiene como objetivo conectar las comunidades de investigación y educación de la Asociación Oriental con la sociedad mundial de la información. En el periodo 2015-2020 contó con un presupuesto de 13 millones de euros. Para el periodo 2020-2025, con 10 millones.

o tienen efectos positivos en el sector. Los programas específicamente culturales se llevan a cabo a través de la participación en Europa Creativa y EU4Culture.

Salvo Moldavia, Armenia, Georgia, Ucrania sí participan con ciertas limitaciones en el programa de la DG EAC, Europa Creativa[630]. La mayoría de las iniciativas de Erasmus +, se incluyen en EU4Youth. Las relacionadas con la comunidad educativa y de investigación a través de la financiación de la DG NEAR de EaPConnect y la integración de estos países en la red GÉANT[631], que favorecen el intercambio de experiencias y formación, también en el ámbito cultural, como la retransmisión en vivo de espectáculos o conciertos a través del sistema LoLa (*low latency audiovisual streaming system*)[632]. Los cuatro países antes citados también participan como asociados en el programa Horizonte 2020/Europa[633].

Con fondos del IEV, la DG NEAR financió el Programa Cultural de la Asociación Oriental (*Eastern Partnership Cultural Programme* I, II), de 2011-2014 (12 millones de euros) y 2015-2018 (5,17 millones de euros)[634]. Su objetivo fue apoyar los esfuerzos de reforma de la política cultural de los socios a nivel gubernamental y ayudar a mejorar la profesionalidad de los operadores en los sectores cultural y creativo[635].

---

[630] En octubre de 2022, Armenia firmó un acuerdo para extender su participación en Europa Creativa – subprograma Cultura y, parcialmente, en el capítulo intersectorial para el periodo 2021-2027. Véase: «Armenia extends participation in the Creative Europe family», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/news/armenia-extends-participation-in-the-creative-europe-family Armenia también participó en el ciclo anterior (2014-2019), salvo en el subprograma MEDIA.

[631] A través de interconexiones con sus 39 socios de la red nacional de investigación y educación (NREN), la red GÉANT es la red de investigación y educación más grande y avanzada del mundo, que conecta a más de 50 millones de usuarios en 10.000 instituciones en toda Europa y apoya todas las disciplinas científicas, también en temas relacionados con la cultura. La red troncal opera a velocidades de hasta 500 Gbps y llega a más de 100 redes nacionales en todo el mundo. Véase: https://geant.org/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[632] Como ejemplo se podría citar el encuentro de Tallin de 2018 que reunió a especialistas de la UE y de los países de la Asociación Oriental: https://eapconnect.eu/stories/music-and-technology-combine-at-eapconnect-lola-training-and-concert/ Aquí los integrantes del grupo de investigadores de Armenia cuentan su experiencia con el sistema LoLa: https://eapconnect.eu/stories/memories-and-the-future-of-lola-in-armenia-interview/ (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[633] La situación actual de cada uno de estos cuatro países asociados al programa Horizonte 2020 se puede consultar en la página: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/framework-programme-facts-and-figures/horizon-2020-country-profiles_en Para Horizonte Europa, véase la lista a 1 de agosto de 2023, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/list-3rd-country-participation_horizon-euratom_en.pdf

[634] Para saber más sobre los programas culturales con la región en los planes anuales, véase: «Regional Cooperation with Eastern partners», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/regional-cooperation-eastern-partners_en

[635] Aquí se puede consultar la web en la que se recogían todas las iniciativas del programa: https://www.culturepartnership.eu/en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

El sucesor de esta iniciativa para el periodo 2021-2024 es el proyecto EU4Culture[636], financiado con 7,8 millones de euros a través del IEV (como parte del *ENI East Regional Action Programme 2019*), ahora del Instrumento Europa Global, y administrado por la DG NEAR y las delegaciones de la UE en los países afectados, aunque implementado por el Goethe-Institut (líder), el Instituto Francés, el Instituto Cultural Danés y el Centro Checo. Su objetivo es apoyar la cultura y el sector creativo a través del desarrollo e implementación de estrategias de desarrollo cultural basadas en un enfoque participativo y un diálogo público-privado con un enfoque especial en las ciudades y pueblos que no son capitales en los países de la Asociación Oriental, basándose en la experiencia de la UE con las Capitales Culturales Europeas. Quizá el proyecto más ambicioso que tuvo lugar en la región antes de la guerra fue el de la *Casa de Europa* (*House of Europe*) en Ucrania, con una dotación de 12 millones de euros (2019-2023), implementado por el consorcio formado por el Goethe-Institut, junto al British Council, el Centro Checo y el Instituto Francés en el país, en estrecha colaboración con la delegación de la UE en Kiev y EUNIC. Esta iniciativa se trata más ampliamente en el siguiente capítulo.

El SEAE y las delegaciones de la UE en los países de la Asociación Oriental llevan también a cabo proyectos culturales, con apoyo discontinuo, como el del Festival de Arte Contemporáneo de Azerbaiyán en 2020, cuya temática en la edición de ese año fue «la mujer y la paz»[637]. En este mismo país, la UE también ayudó, con más de medio millón de euros vía el IEV durante el periodo 2018-2020, a un proyecto para la promoción de una educación inclusiva para niños y jóvenes con discapacidad a través de las artes tradicionales en la ciudad de Bakú, cuya realización se llevó a cabo en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[638].

---

[636] En esta página web se puede encontrar más información del proyecto: https://euneighbourseast.eu/projects/eu-project-page/?id=1487 En Tom Fleming, *Baseline Report on Culture and Creativity in Non-Capital Cities and Towns in Eastern Partnership Countries (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, and Ukraine)*, EU funded project EU4Culture, 2022, https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2022/06/eu4culture_baseline-report-on-culture-and-creativity-in-non-capital-cities-and-towns-in-eastern-partnership-countries.pdf se hace una panorámica sobre la cooperación cultural con los países de la Asociación Oriental y los planes culturales estratégicos adoptados hasta la fecha.

[637] En la edición de 2022, no contó con apoyo directo de la UE. Véase: http://tobeawoman.az/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[638] Más detalles del proyecto: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/undp_pieta_pif_rev.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

Por último, cabe recordar que estos países se benefician también de los programas de cooperación transfronteriza (INTERREG), como Bielorrusia y Ucrania con Polonia[639]; o Moldavia, Ucrania, Georgia y Armenia y los países de la UE en el del Mar Negro[640]; o Moldavia con Rumanía[641] o, finalmente, Rumanía con Ucrania[642]. Estos programas cuentan con financiación a cargo del antiguo IEV también para proyectos culturales.

c) RELACIONES ESTRATÉGICAS

¿Debería la política de vecindad limitarse a los vecinos más inmediatos de la UE? Las relaciones estratégicas van más allá de los vecinos más cercanos. Como actor global la UE desarrolla una política de alianzas con determinados países y regiones a nivel mundial. También con los «vecinos de los vecinos de la UE»[643], pero sobre todo con determinados países concretos y de manera particular. Esto se produce con 10 socios estratégicos que, a su vez, forman parte del G20[644]: Brasil, Canadá, China, India, México, Japón, Corea del Sur, Rusia, Sudáfrica y Estados Unidos. Como dice Urszula Pallasz (2015), «un enfoque más integral podría ayudar a las instituciones de la UE y los Estados miembros a trabajar de una manera más coherente a través del partenariado estratégico».

En 2003 se lanzó la Estrategia de Seguridad Europea (ESE) y en ella se hablaba de la relación especial que la UE debería tener con un número limitado de países. Con todo, ni entonces, ni ahora existe ningún documento comunitario que defina lo que realmente es el «partenariado estratégico». En el Tratado de Lisboa (arts. 21 y 22) se hace una mención de manera genérica y lo encuadra en los principios y valores sobre los que se fundó la UE, es decir, la democracia, el respeto a los derechos humanos, etc. Parece un término

---

[639] «Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2014-2020», PL-BY-UA, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.pbu2020.eu/ Y para 2021-2027: «Interreg NEXT Poland – Ukraine 2021-2027», INTERREG, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://pl-ua.eu/en

[640] Página web donde se pueden encontrar los proyectos de cooperación transfronteriza del Mar Negro: https://blacksea-cbc.net (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[641] Sobre la cooperación transfronteriza entre Rumanía y Moldavia, tanto para el periodo 2014-2020, como para 2021-2027, véase: https://ro-md.net/en/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[642] Para saber sobre los proyectos de cooperación transfronteriza entre Rumanía y Ucrania desde 2014: https://ro-ua.net/en/

[643] Término acuñado por la Comisión para referirse al África del Sahel, Oriente Medio y Asia Central. Este tema ha sido ampliamente estudiado por: Sieglinde Gstöhl y Erwan Lannon, *The Neighbours of the EU's Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, Farnham, Ashgate, 2015.

[644] Aquí la relación de países que forman parte del G20, de la que forma parte también la UE: https://www.g20.org/en/about-g20/#members (acceso el 11 de septiembre de 2023).

difícil de acotar, pero esta manera de clasificar o etiquetar ha ayudado a enmarcar el diálogo con sus socios estratégicos dando estabilidad a esta relación y avanzar en la agenda política, económica y de seguridad (Ferreira-Pereira y Smith 2021).

Los estudios sobre el tema se podrían resumir en dos perspectivas: los que ven el vaso medio lleno y los que lo verían medio vacío (Ferreira-Pereira y Vysotskaya Guedes 2016). En el primer grupo, por ejemplo, y referido a los llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China), Allen y Smith (2012) consideran que la convergencia de intereses y objetivos comunes y un diálogo establecido entre la UE y estos países ya supone un avance en la gobernanza global, y refuerza el papel que puede jugar en la escena mundial. En el segundo grupo, se podría citar a Renard (2011), quien critica que estas relaciones no son tan estratégicas cuando se miran de cerca: 1) no todos los socios son igualmente estratégicos; 2) la UE no está cooperando con sus socios en la mayoría de las cuestiones verdaderamente estratégicas; 3) la asociación estratégica no tiene impacto estructural o institucional en la relación; 4) o, finalmente, la propia UE simplemente no se considera un socio estratégico en muchos casos.

Con todo, cabe apuntar que la *Acción Preparatoria Cultura en las relaciones externas de la UE*[645] hizo un análisis pormenorizado de la cooperación cultural que existía con los 10 países mencionados arriba. Y ello ha servido a la Comisión para seguir tratando a estos países de manera preferencial en su estrategia cultural hacia el exterior[646]. Por otro lado, es importante resaltar que la Comisión cuenta con un departamento dedicado a las asociaciones internacionales con gran impacto en la acción cultural exterior de la UE[647].

(1) SOCIOS ESTRATÉGICOS (COREA DEL SUR)

Las primeras asociaciones estratégicas no estaban basadas en acuerdos formales. No fue hasta la adopción de la Estrategia de Seguridad Europea cuando se concluyeron acuerdos,

---

[645] *Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship, Preparatory Action Report on Culture in EU External Relations*, European Union, 2014, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/publications/global-cultural-citizenship_en.pdf

[646] En el portal de la Comisión se habla de la relación estratégica con los 10 países en cuestión. Véase el apartado: «International cultural relations. Strategic partners», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/culture/policies/international-cultural-relations

[647] «International Partnerships», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/index_en

dándoles sobre todo un carácter comercial[648]. El último fue con Corea de Sur, en 2010, un año después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Se hace aquí una breve referencia a este país asiático como ejemplo, ya que la UE es su tercer socio comercial, después de China y Estados Unidos y con el que tiene estrechos lazos de cooperación en materias de seguridad, energía, investigación y educación, entre otras materias[649]. Corea de Sur se ha convertido en un país que exporta su poder blando a través de su distintiva marca de *cultura K-pop*. Como dato, se puede destacar que, en 2019, exportó 12.300 millones de dólares en cultura pop, frente a solo 189 millones de dólares en 1998 (Terry 2021).

La UE firmó con Corea del Sur un Acuerdo de Libre Comercio, operativo desde 2011[650] y en el que se incluye el Protocolo (número 3 del Acuerdo) de Cooperación Cultural UE-Corea del Sur[651], y supone el marco en el cual las dos partes establecen las líneas de cooperación con el objetivo de facilitar el intercambio de actividades, bienes y servicios culturales, incluso en el sector audiovisual, y para mejorar las condiciones que rigen dichos intercambios. En virtud del protocolo, la UE y Corea establecieron un Comité de Cooperación Cultural para supervisar su implementación y estaba condicionado a la ratificación por parte de Corea del Sur de la Convención de la UNESCO de 2005. Las reuniones se celebran una vez al año en la UE y Corea del Sur, alternativamente, y se han centrado en la cooperación en el campo de las artes escénicas (invitado de honor de la UE en el Mercado de Artes Escénicas de Seúl 2018); arquitectura, con apoyo del programa Europa Creativa y la Fundación Mies van der Rohe (antiguo Premio de Arquitectura para Jóvenes Talentos); cooperación entre ciudades (Capitales Europeas de la Cultura), patrimonio cultural; y, en especial, el sector audiovisual. Además de este marco, Corea del Sur y la UE, así como con otros países y entidades regionales de Asia, también desarrollan la cooperación en otros ámbitos que gozan de gran prestigio en ambos

[648] «South Korea. EU trade relations with South Korea. Facts, figures and latest developments», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/south-korea_en
[649] Aquí se puede encontrar información de la relación bilateral UE-Corea del Sur (Cátedra Corea – VUB, 2021): https://www.korea-chair.eu/wp-content/uploads/2021/01/EUKorea_2020_FINAL_WEB.pdf También en la página web de la delegación de la UE en Corea del Sur: https://www.eeas.europa.eu/delegations/south-korea_en
[650] EEAS, *EU-South Korea Free Trade Agreement. A quick reading guide*, 2010, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/tradoc_145203.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[651] Protocolo de Cooperación Cultural entre la UE y Corea del Sur (2010) en: OJ. L 127/1418, 14.5.2011, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/protocol_on_eu-rok_cultural_cooperation.pdf

continentes como la educación, la formación y la investigación, potenciando la imagen de la UE más allá de sus fronteras[652].

(2) ASEAN/ASEM/ASEF

La UE no solo tiene una relación estratégica con países, sino que también desarrolla un partenariado con otros organismos que llevan a cabo procesos de integración regional en distinta medida como la ASEAN[653], la Unión Africana, o la CELAC. También la UE dispone de documentos estratégicos en relación con zonas como la región del Indo-Pacífico[654] que dan coherencia a sus posicionamientos en distintas partes del mundo. Durante muchos años, la UE dejó de lado su política exterior con las zonas más distantes y se concentró en políticas internas que favoreciesen la integración, como el mercado interior (Park 2019).

Como se describe en varios documentos estratégicos, como la Estrategia Global que se ha analizado con anterioridad o la *Estrategia de la UE para conectar Europa y Asia*[655], la UE busca una relación cada vez más estrecha con Asia, yendo más allá de la cooperación tradicional, impulsando el componente político de su compromiso y presentando un enfoque más cohesionado de la UE respecto de la conectividad con esta región, incluidos los intercambios entre personas. En 2022 se celebraron 45 años de relaciones entre la UE y la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN)[656]. En

---

[652] Laurence Vandewalle, *The Increasing Role of the EU's Culture, Education and Science Diplomacy in Asia*. European Parliament, 2015, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549050/EXPO_IDA(2015)549050_EN.pdf

[653] Jochheim Ulrich, *ASEAN: The EU's strategic partner in Asia*, Briefing. EPRS, 01-12-2022, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698807 (acceso el 11 de septiembre de 2023)

[654] Consejo de la UE, Conclusiones de 16 de abril de 2021, *Estrategia para la cooperación en la región del Indo-Pacífico*, 7914/21, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf Véase también: «EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific», EEAS, 19.04.2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategy-cooperation-indo-pacific-0_en

[655] En 2018 se presentó en la reunión de ASEM la comunicación de la Comisión JOIN(2018) 31 final: *Connecting Europe and Asia -Building blocks for an EU Strategy*, en la que dedica un apartado a las conexiones entre personas en el ámbito de la educación y cultura, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf

[656] Son 10 países: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar (Birmania), Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Más sobre los 25 años de relaciones UE-ASEAN en el documento *Blue Book EU-ASEAN* (2022), publicado por la delegación de la UE ante ASEAN: https://euinasean.eu/wp-content/uploads/2022/11/Blue-Book-EU-ASEAN-2022.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

2020 se acordó una relación estratégica entre ambos bloques[657], dando un impulso al Plan de Acción de UE-ASEAN (2018-2022)[658], para fortalecer la cooperación en áreas como la economía, la seguridad, el desarrollo sostenible y la conectividad. Es en este último capítulo donde se mencionan el fomento de la cooperación educativa (a través del programa SHARE- *European Union Support to Higher Education*, del plan *International Credit Mobility* para estancias cortas, de Erasmus+ o las cátedras Jean Monnet)[659] y las relaciones culturales. El punto 3.1 c) del mencionado Plan, se limita a decir que la UE y la ASEAN trabajarán para «promover una mayor comprensión y conciencia cultural entre la ASEAN y la UE, como también el intercambio de experiencias y conocimientos sobre la política pública en el ámbito de la cultura». En el Plan de Acción para el periodo 2023-2027, se incluye también una referencia, aunque escueta, a la promoción de iniciativas y programas culturales para fortalecer el entendimiento y conocimiento mutuo (punto 3.1 f))[660]. Por otro lado, la delegación de la UE ante la ASEAN desarrolla eminentemente campañas de diplomacia pública[661]. Aunque es escaso el desarrollo de la cooperación en este ámbito, sin embargo, hay un amplio margen de maniobra a la luz de la *Estrategia para las relaciones culturales internacionales* de 2016, como argumentaba Xavier Nuttin en su trabajo para el Parlamento Europeo de 2017, *The future of EU - ASEAN relations*[662].

Además de la ASEAN, a nivel regional, las relaciones culturales entre la UE y Asia tienen lugar bajo el paraguas de la Reunión Asia-Europa (ASEM, en sus siglas en inglés) que se convoca cada dos años, alternativamente en uno y otro continente. En 2021 se cumplieron 25 años de este proceso de cooperación intergubernamental[663]. La ASEM es un

---

[657] El acuerdo se tomó en la 23ª reunión ministerial ASEAN-UE, el 1 de diciembre de 2020: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2020/12/01/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[658] «ASEAN-EU Plan of Action (2018 – 2022)», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/asean-eu_plan_of_action.pdf
[659] El programa se extendió hasta 2022. Véase: https://euraxess.ec.europa.eu/worldwide/asean/support-higher-education-asean-region-share-programme-extended-until-2022 (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[660] «Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership (2023-2027)», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/plan-action-implement-asean-eu-strategic-partnership-2023-2027-0_en
[661] «EU Drawing Competition for Youth in ASEAN: Our Planet, Our Future», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-drawing-competition-youth-asean-our-planet-our-future_en
[662] Xavier Nuttin, *The future of EU - ASEAN relations. Study*, *European Parliament*, 2017, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578043/EXPO_STU(2017)578043_EN.pdf
[663] Para más información sobre este aniversario y ASEM: https://www.aseminfoboard.org/ El 25 y 26 de noviembre de 2021 tuvo lugar la 13ª cumbre (virtual) de la ASEM bajo el título *Fortaleciendo el multilateralismo para un crecimiento compartido*. Más información: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6310 y https://aseminfoboard.org/asem_events/13th-asem-summit-asem13/ (accesos el 11 de septiembre de 2023).

mecanismo informal de diálogo y cooperación para tratar temas que van desde el cambio climático hasta el terrorismo, entre 53 socios de Europa y Asia,[664] y que representa el 60% del PIB, del comercio y de la población mundial. Trabaja sobre tres pilares, el económico, el político y el de la cooperación social, cultural y educativa. Más allá de promover las reuniones a nivel ministerial en las que se hacen declaraciones formales sobre la importancia de las relaciones cultuales para favorecer el entendimiento entre personas y fomentar el desarrollo económico y social[665], la ASEM funciona de manera permanente a través de la Fundación Asia-Europa (ASEF)[666]. Con sede en Singapur, promueve los intercambios entre Europa y Asia en 7 áreas temáticas (gobernanza, media, salud pública, desarrollo sostenible, economía, educación y cultura) por medio de conferencias, seminarios, publicaciones o becas. En el apartado cultura, la ASEF promueve las relaciones culturales conectando artistas, profesionales de la cultura, organizaciones artísticas, instituciones públicas, redes y museos en Asia y Europa, además facilitar el acceso a la información[667], la movilidad cultural y promoviendo la diversidad artística. La ASEF está financiada por los socios de ASEM, siendo la UE el mayor contribuyente con un millón de euros en su aportación para bienal a través del IP (*Partnership Instrument*, en inglés)[668].

(3) ÁFRICA

La Asociación África-UE[669] es el canal político formal a través del cual la UE y el continente africano trabajan juntos, participan en diálogos políticos y definen su relación de cooperación mutua. Fue establecida en 2000 en la primera Cumbre África-UE en El

---

[664] ASEM comprende 51 países socios: los 27 Estados miembros de la Unión Europea [1] más Noruega, Suiza y el Reino Unido en el lado europeo y los 10 países de la ASEAN [2] más Australia, Bangladesh, China, India, Japón, Kazajistán, la República de Corea, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán y Rusia en el lado asiático. También incluye dos socios institucionales: la Unión Europea y la Secretaría de la ASEAN. Para más información: https://www.eeas.europa.eu/eeas/asia-europe-meeting-asem_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[665] «Reunión Asia-Europa (ASEM), 18 y 19 de octubre de 2018», Consejo Europeo, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6310 y «ASEM CULTURAL FESTIVAL - Europe meets Asia, Asia meets Europa», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/asem-cultural-festival-europe-meets-asia-asia-meets-europa_en

[666] Página web de ASEF: https://asef.org (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[667] La información sobre iniciativas culturales UE-ASEM se puede ver aquí: https://culture360.asef.org (acceso el 11 de septiembre de 2023)

[668] European Commission, *Annex 24 Of the Commission Implementing Decision on the 2019 Annual Action programme for the Partnership Instrument. Action Document for Support to the Asia-Europe Foundation (ASEF)*, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://fpi.ec.europa.eu/system/files/2021-05/28_Partnership%20Instrument%202019.pdf

[669] «Africa-EU Partnership», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/africa-eu-partnership_en

Cairo. La asociación se enmarca en la Estrategia conjunta África-UE, adoptada en la segunda Cumbre UE-África en Lisboa en 2007[670] entre 80 jefes de Estado y de Gobierno de ambos continentes, integrantes de la Unión Africana (UA) y de la UE. En 2020, 13 años después, la Comisión y el AR/VP presentaban la Comunicación Conjunta *Hacia una estrategia global con África* [JOIN(2020) 4 final][671] y que debía haber sido adoptada en el marco de la sexta cumbre UE-UA de octubre de 2020, pero que fue pospuesta a febrero de 2022[672]. En este documento, a la luz de los nuevos desafíos y de un mundo diferente del de 2007, se proponían cinco asociaciones para fortalecer la relación estratégica con el continente más próximo: (1) Una asociación para la transición ecológica y el acceso a la energía; (2) una asociación para la transformación digital; (3) una asociación para el crecimiento sostenible y el empleo[673]; (4) una asociación para la paz y la gobernanza; y (5) una asociación para la migración y la movilidad. Hay en la nueva estrategia una voluntad reforzada por parte de la UE de actuar de manera conjunta y movilizar medios, entre otros, las organizaciones de la sociedad civil o las instituciones culturales, educativas y de investigación.

Cabe mencionar que la UA escogió como lema para 2021 el «Arte, cultura y patrimonio, motores para construir el África que queremos»[674]. El tema reconoce el papel fundamental que puede desempeñar el sector creativo en la promoción de la integración regional y el crecimiento económico, y destacando el rol esencial que pueden desempeñar las industrias creativas en la construcción de una África más resiliente mediante la economía creativa como herramienta para la prosperidad. Precisamente Josep Borrell decía: «En 2021, queremos dar un nuevo impulso a la asociación entre la Unión Europea y África. Sin embargo, esta asociación no debe limitarse a cuestiones económicas y políticas: la

---

[670] Aquí el documento de la Asociación Estratégica UE-UA de 2007: https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf

[671] Comisión Europea, Comunicación Conjunta del 9 de marzo de 2020, *Hacia una estrategia global con África*, JOIN(2020) 4 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=JOIN:2020:4:FIN

[672] «Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, 17 y 18 de febrero de 2022», Consejo Europeo, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/02/17-18/ Una de las mesas de trabajo trató el tema de la cultura, si bien era una de los puntos en la agenda además de la educación, movilidad e inmigración: https://www.consilium.europa.eu/media/54396/eu-au-summit-roundtables-feb20222.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[673] En este punto se destaca en un subapartado del documento (d. Educación, capacidades, investigación, innovación, salud y derechos sociales) que: «intensificar la cooperación en el sector cultural también alberga un gran potencial para la creación de empleo y el estrechamiento de los contactos interpersonales».

[674] «Theme Of The Year 2021: Arts Culture And Heritage" Levers For Building The Africa We Want», African Union, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://au.int/en/articles/theme-year-2021-arts-culture-and-heritage-levers-building-africa-we-want

cultura y los intercambios culturales deben convertirse en una parte clave de ella»[675]. Como argumento añadía que «la cultura puede efectivamente ayudar a encontrar soluciones allí donde los instrumentos tradicionales de la política no lo consiguen». En este sentido, permite transmitir valores, como el respeto de los derechos humanos o del Estado de derecho; la protección del patrimonio cultural puede contribuir a la reconstrucción de una identidad y a hacer frente al terrorismo y el tráfico ilícito de objetos de arte.

Son muchos los proyectos culturales que vienen financiados por la UE. Por ejemplo, dando apoyo a las industrias culturales del cine, junto a la UNESCO[676], a través del Festival Panafricano de Cine y Televisión de Uagadugú (FESPACO)[677], que en 2019 cumplió su 50 aniversario. Otro es el de la moda, por medio del programa *Moda ética*, en el Sahel con una dotación de 10 millones de euros para 2016-2020, financiados a través del *EU Emergency Trust Fund for Africa* e implementado por el International Trade Centre (ITC), una agencia de Naciones Unidas y la OMC[678], con el objetivo de generar empleo, apoyar a microempresas, incrementar sus beneficios y reintegrar a migrantes en el sector artesanal[679]. Además, existe el proyecto MAISHA, una experiencia única de cocreación musical europea y africana, puesto en marcha por la delegación de la UE ante la UA[680]. O proyectos que fomentan el diálogo a través del arte urbano, impulsados por la misma unidad[681]; y exposiciones de arte con socios locales por parte de la delegación

---

[675] Josep Borrell, «Situar la cultura en el centro de nuestro diálogo con África», *Blog del SEAE*, el 3 de enero de 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/placing-culture-heart-our-dialogue-africa_en

[676] «Coopération culturelle du Burkina Faso avec l'UE dans le cadre des 10ème et 11ème FED», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform/cooperation-culturelle-du-burkina

[677] Página web del festival: https://fespaco.org/en/fespaco/ Es importante señalar que la UE, en el caso de Burkina Faso, la UE además aporta dinero al Fondo para el Desarrollo Cultural y Turístico (FDCT) gestionado por el Ministerio de Cultura, las Artes y el Turismo del país, como parte del Programa de Apoyo a las Industrias Creativas cofinanciado por ambas partes, en el que se incluye también el cine y el sector audiovisual: https://www.eeas.europa.eu/delegations/burkina-faso/fonds-de-développement-culturel-et-touristique-74-projets-retenus-à-l_en (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[678] Junto con la UE desarrollan la iniciativa Moda Ética no solo en África sino también en otros países: https://ethicalfashioninitiative.org/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[679] «Ethical Fashion Initiative: Job creation and micro enterprises development», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/ethical-fashion-initiative-job-creation-and-micro-enterprises-development_en

[680] «MAISHA feat. Youssou N'Dour concert - Africa-Europe Week», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/maisha-feat-youssou-ndour-concert-africa-europe-week_en

[681] «#Street HeART - Two continents, one beat», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/street-heart-two-continents-one-beat_en

de la UE en Ghana[682]. O el patrimonio cultural, como la UNESCO y la UE comprometidas en la reconstrucción del patrimonio cultural de Tombuctú, en Mali[683].

La Comunicación Conjunta (JOIN(2020) 4 final) *Hacia una estrategia global con África* pone el énfasis, en su apartado tercero (punto d. Educación, capacidades, investigación, innovación, salud y derechos sociales), en la juventud del continente africano, teniendo en cuenta que en los quince próximos años, se prevé que unos 375 millones de jóvenes alcancen la edad laboral en África. Con el objetivo de darles voz a ellos y a los jóvenes de Europa se creó la *Plataforma para la juventud – Youth Hub*, por la UA y la UE, para que hagan propuestas que fortalezcan la asociación entre Europa y África[684]. Y como dice la estrategia: «Proporcionar a los jóvenes educación, formación y competencias y prepararlos para las nuevas oportunidades del futuro mercado laboral es una prioridad estratégica común», ya que, menos del 10 % de los jóvenes africanos de entre 18 y 24 años están matriculados en algún tipo de educación o formación de grado superior. La UE impulsó durante el periodo 2014-2019 el programa de becas Intra-África, que fomentaba la movilidad intra universitaria en África, promovida y financiada entonces por la EACEA[685]. Por otro lado, desde 2014 se han facilitado más de veintiséis mil intercambios entre Europa y África a través del programa Erasmus+. Borrell, en su mensaje a primeros de 2021, antes mencionado, destaca «la voluntad de ir más allá y permitir que, de aquí a 2027, al menos ciento cinco mil estudiantes africanos se beneficien de un programa de movilidad».

Finalmente, otros dos de los ámbitos estratégicos de la UE con respecto a África que tiene una atención preferente en la Comunicación Conjunta (JOIN(2020) 4 final) es la transición ecológica (punto 1) y la transformación digital (punto 2). La cooperación en

---

[682] «Combining exhibition with virtual exploration of art - "In Dialogue" Art Exhibition in Ghana», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/combining-exhibition-virtual-exploration-art-"-dialogue"-art-exhibition-ghana_en

[683] «La UNESCO y la Unión Europea comprometidas en la reconstrucción del patrimonio cultural de Tombuctú, en Mali», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://es.unesco.org/news/unesco-y-unión-europea-comprometidas-reconstrucción-del-patrimonio-cultural-tombuctú-malí

[684] «AU EU YOUTH HUB is calling on youth from Africa and EU to participate in piloting projects worth €10 million», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/node/50390_en

[685] Este es un ejemplo de transversalidad y de interacción entre los ámbitos de cultura y educación. Este programa depende de la Agencia Ejecutiva para la Educación y la Cultura, como Europea Creativa, Erasmus+ etc. Véase: «Intra-Africa (2014-2020). Supporting academic mobility in Africa», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020/intra-africa_en Y forma parte del Programa Pan-África, un instrumento de cooperación al desarrollo.

este ámbito ya se venía trabajando en las anteriores ediciones del proyecto *Africa Connect*, dentro del programa pan-africano. Para el periodo 2019-2023, con una contribución de la UE que asciende a 30 millones de euros se busca desbloquear el potencial de la educación y la investigación a través de un mayor acceso a las infraestructuras y tecnologías digitales para las instituciones de educación e investigación africanas[686].

(4) EU-CELAC

La UE tiene fuertes vínculos políticos, económicos e históricos con América Latina y el Caribe, y mantiene una relación flexible de distintos niveles, regional, subregional o bilateral[687]. Como dijo el AR/VP ante el Parlamento Europeo en 2023: «para nosotros, los europeos, es urgente comprender que debemos comprometernos, no sólo con nuestros problemas, sino con los problemas de los demás, con los problemas de nuestros socios»[688]. Sin embargo, tanto la Estrategia Global de 2016, como la *Brújula estratégica* de 2022 parecen confirmar la escasa relevancia de América Latina respecto del «arco de inestabilidad» de la vecindad meridional y oriental de la UE (Sanahuja 2022). Con todo, no hay que perder de vista que, en los países de Europa, América Latina y el Caribe viven más de mil millones de personas. La UE es el primer inversor extranjero y segundo socio comercial[689] en la región de la Comunicad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), iniciativa regional lanzada en 2011. Tras la invasión a gran escala de Rusia en Ucrania, hay una voluntad de la UE de reforzar los lazos con los países de América Latina y el Caribe («la otra relación transatlántica»[690]), sobre todo, teniendo en cuenta que la

---

[686] Ver para más información sobre este proyecto: https://africaconnect3.net/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[687] Para saber más sobre las relaciones UE-CELAC y las inversiones llevadas a cabo en el marco de Global Gateway, véase: «Americas and the Caribbean», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/americas-and-caribbean_en
[688] «EU-CELAC: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell in the EP Plenary on relations with Latin America and the Caribbean», EEAS, 12 de septiembre de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-celac-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary-relations-latin-america_und_en
[689] Gisela Grieger, *EU trade with Latin America and the Caribbean: Overview and figures*, EPRS, European Parliament, 2023, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/751413/EPRS_STU(2023)751413_EN.pdf
[690] Resulta relevante el informe del EUISS (European Union Institutte for Security Studies) sobre la UE-CELAC previo a la cumbre de julio de 2023, donde se señala la importancia de no enfocar las relaciones desde una perspectiva «extractivista» tanto de votos en los foros internacionales, como de materias primas para garantizar la autonomía estratégica europea. Véase: Carla Hobbs *et al.*, «The EU and Latin America. Convergences and Divergences», *EUISS, Brief 12* (July 2023), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_12_EU%20and%20Latin%20America.pdf

anterior cumbre a la de 2023 se celebró en 2015[691], el apoyo divergente a los posicionamientos de la UE frente al conflicto y la búsqueda de nuevas fuentes de energía. Un signo más de este impulso es la Comunicación Conjunta de la Comisión y el AR ((JOIN(2023) 17 final) *Nueva agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe*, presentada el 7 de junio de 2023[692] que propone una asociación estratégica modernizada y más sólida, mediante un diálogo político reforzado, el estímulo del comercio y la inversión, y el fomento de sociedades más sostenibles, justas e interconectadas gracias a las inversiones de *Global Gateway*.

Por su parte, las cumbres UE-CELAC reúnen a un tercio de los miembros de las Naciones Unidas y a casi la mitad de los miembros del G-20. En la cumbre están representados 60 países y las instituciones de la UE[693]. La primera cumbre entre la Unión, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, estableció una Asociación Estratégica Birregional. En los diez puntos recogidos en el plan de acción aprobado en esta cumbre de 2015 no se menciona en ninguno de ellos específicamente la cooperación en el ámbito cultural[694], pero sí en la declaración final, en la que se hace referencia a la constitución futura de la Fundación EU-LAC/UE-ALC como organización internacional, a través de la cual se fomentará la cooperación cultural entre ambas regiones[695]. El acuerdo de constitución se adoptó en la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de Santo Domingo en 2016[696], y la Fundación EU-LAC se ha fijado como objetivos en el ámbito de la cultura: trabajar específicamente en las áreas del patrimonio cultural, las

---

[691] Josep Borrell, «Let's strengthen our "other transatlantic relationship"». *Blog del SEAE*. 31 de octubre de 2022, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/lets-strengthen-our-"other-transatlantic-relationship"_en

[692] «Comunicado de prensa: Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe», Comisión Europea, 7 de junio de 2023, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3045 y Comisión Europea, Comunicación del 7 de junio de 2023, *A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean*, JOIN(2023) 17 final, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/JOIN_2023_17_1_EN_ACT_part1_v7.pdf

[693] UE-CELAC, *Cumbre 2015 Bruselas. Datos y cifras sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/23759/eu-celac-brochure-es.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[694] «EU-CELAC ACTION PLAN», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/23757/eu-celac-action-plan.pdf

[695] Ver puntos 73 y 74 de la Declaración final de la Cumbre UE-CELAC de Bruselas de 2015: https://www.consilium.europa.eu/media/23751/eu-celac-brussels-declaration_es_corr.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[696] «Nota de prensa: Fundación UE-ALC: firmado el acto constitutivo», Consejo Europeo, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/26/eu-lac-foundation-constitutive-agreement-signed/ Aquí el acuerdo en el DOUE: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22019A0412(01)&from=EN

industrias culturales y creativas, las identidades híbridas y la diplomacia cultural[697]. Esta perspectiva de colaboración en temas concretos debería complementarse con una apuesta por una arquitectura multinivel, plural y flexible en el marco de una estrategia regional de cooperación cultural con América Latina, ya apuntada en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* (Baltà 2019). En la tercera cumbre EU-CELAC, que tuvo lugar en Bruselas los días 17 y 18 de julio de 2023, se trataron temas novedosos como la esclavitud (punto 10) en el pasado de las relaciones transatlánticas, pero en su Declaración final no se hizo ninguna alusión a la cultura[698].

La Unión Europea ha firmado acuerdos comerciales con MERCOSUR y con Chile, pero además, tiene también una relación estratégica con México desde 2008[699], fundamentada en un Acuerdo Global[700] que entró en vigor en 2000, junto con el Tratado de Libre Comercio UE-México (TLCUEM). El acuerdo de Asociación del 2008 establece cuatro áreas temáticas estratégicas: política, seguridad, medioambiente y asuntos socioeconómicos, y facilita no solo la relación a nivel bilateral y regional con el país americano sino también la acción coordinada de los Estados miembros con él[701]. En el Plan Ejecutivo de 2010 se habla en su apartado 3.5 que «México y la Unión Europea reconocen la contribución crucial de la educación y la cultura para el desarrollo armónico de las sociedades, y consideran que el incremento de la cooperación y el diálogo en materia cultural y educativa es fundamental para promover el mutuo entendimiento y para establecer un auténtico diálogo intercultural». En el documento estratégico de la Comisión 2007-2013[702] se apuntaba a la necesidad de aumentar los intercambios culturales y aprovecharse de instrumentos como el programa Cultura (anterior al actual Europa Creativa), o Erasmus Mundus, entre otros[703]. Con todo, la delegación de la UE en

---

[697] Sección de la Fundación EU-ALC dedicada a la cultura: https://eulacfoundation.org/es/cultura (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[698] Council of the EU, *Declaration of the EU-CELAC Summit 2023*, 18 de julio de 2023, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/65920/st12000-en23.pdf
[699] Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre una Asociación Estratégica UE-México (2008/2289(INI)), https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0141+0+DOC+XML+V0//ES Y la propuesta de la Comisión (COM(2008) 447 final): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52008DC0447
[700] «Acuerdo global de cooperación entre la CE y México», EUR-Lex, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r14011
[701] Ver el Plan Ejecutivo Conjunto de 2010 en el que se ofrecen más detalles: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/strategic_partnership_es.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[702] Documento estratégico de la Comisión sobre México (2007-2013): https://eeas.europa.eu/archives/docs/mexico/csp/07_13_en.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[703] México, junto con Brasil, fueron considerados países prioritarios en los programas Cultura 2007-2013, elemento que dejó de existir en los programas sucesivos.

México apoya iniciativas conjuntas de sus Estados miembros como el Festival Eurojazz o promueve la participación de la UE en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL), que en 2023 será la invitada de honor[704].

Además de las actividades de diplomacia cultural que llevan a cabo las delegaciones de la UE en los países de la América Latina y Caribe[705], hay que poner de relieve la iniciativa EULAT4Culture[706] que se desarrolló en 2022, entre la Red Cultural Iberoamericana RIDCULT de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el SEAE; y la presidencia española de EUNIC. Se organizaron en 20 clústeres EUNIC en todo el mundo una serie de eventos con el fin de resaltar y fortalecer las relaciones y los valores compartidos entre la UE y América Latina a través de la cultura y la creatividad.

d) ORGANISMOS INTERNACIONALES:

Los artículos 21.1 y 21.2 del TUE, así como la Estrategia Global, ponen de manifiesto la clara apuesta de la UE por el multilateralismo. El rol que tiene la UE en su relación estratégica con los organismos internacionales viene determinado por su estatuto legal y por la naturaleza de la competencia que tenga atribuida la UE en la materia, como el caso de la OMC. Con respecto al sistema de Naciones Unidas, solo los Estados pueden ser miembros de pleno derecho, pero no quita que la UE juegue un papel importante no solo político sino también por su peso económico[707]. De hecho, como se puede apreciar en la

[704] «Building a Union of Cultures with Latin America: EU Guest of Honour at Guadalajara International Book Fair 2023», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/building-union-cultures-latin-america-eu-guest-honour-guadalajara-international_en?s=248

[705] Véase el caso de Ecuador con: «Eurocine: un diálogo intercultural entre Europa y Ecuador que cumple 20 años», SEAE, 5 de septiembre de 2023, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/ecuador/eurocine-un-diálogo-intercultural-entre-europa-y-ecuador-que-cumple-20-años_en

[706] «EULAT 4 Culture: Support to cultural relations between Europe and Latin America», EUNIC, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eunicglobal.eu/news/eulat-4-culture-support-to-cultural-relations-between-europe-and-latin-america

[707] Según la página web de la Delegación de la UE ante Naciones Unidas: La UE es el mayor contribuyente financiero al sistema de las Naciones Unidas. Los países de la UE financian el 38 % del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, más de las dos quintas partes de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y aproximadamente la mitad de las contribuciones de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas a los fondos y programas de las Naciones Unidas. La Comisión Europea contribuye con más de 1.350 millones de dólares en apoyo de los programas y proyectos de asistencia exterior de las Naciones Unidas. La UE, las instituciones de la UE y los países de la UE combinados proporcionan el 56 % de la ayuda global al desarrollo y son uno de los mayores donantes de ayuda humanitaria del mundo. Véase: «The European Union and the United Nations», EEAS,

lectura de los Tratados, la UE está plenamente alineada con los principios de Naciones Unidas y, además, estos recogen medidas de coordinación (art. 34 del TUE). Aquí se hace una referencia a las organizaciones internacionales con las que la UE tiene una relación estratégica en materia de cooperación cultural, como la UNESCO y el Consejo de Europa; y luego se hablará de la OMC.

(1) UNESCO

La UE comparte valores y objetivos con la UNESCO. Siendo la UE el mayor contribuyente de la organización, ambas instituciones desarrollan acciones conjuntas en ámbitos de mutuo interés, como la cultura, la educación y la ciencia, la libertad de expresión y el medioambiente, y colaboran para el cumplimiento de los ODS[708]. Ya se ha subrayado en varias ocasiones, además, que la UE es signataria de la Convención de 2005[709] y su cumplimiento está en la base de las relaciones culturales que lleva a cabo en el exterior. Por otro lado, la UE y la UNESCO firmaron un Memorando de Entendimiento en 2012 y un Acuerdo Financiero y Administrativo Marco revisado en 2018 y que entró en vigor en 2019[710].

Son múltiples los ejemplos de esta colaboración, que se desarrollan por medio de diferentes direcciones generales de la Comisión, bien a través de la antigua DEVCO (actual DG INTPA) o la DG EAC. Entre otros, se pueden citar: la recuperación de los manuscritos de Tombuctú, en Mali[711]; el proyecto *Revivir el espíritu de Mosul* en Irak[712]; el proyecto *Protección del patrimonio cultural y la diversidad en emergencias complejas para la estabilidad y la paz*, en Irak, Yemen, Siria y Libia[713]; la lucha contra el tráfico

---

acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/un-geneva/european-union-and-united-nations_en?s=62

[708] Esta colaboración se traduce en hechos concretos como la creación de herramientas para establecer unos indicadores que midan la contribución de la cultura a los ODS 2030. Este proyecto fue financiado por la UE y por Suecia: https://whc.unesco.org/en/culture2030indicators (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[709] Página de la Convención en el sitio de la UNESCO: https://es.unesco.org/creativity/convention (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[710] «UNESCO and the European Union», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/fieldoffice/brussels/eu-partnership

[711] «Rehabilitation of the Damaged Cultural Heritage in Northern Mali», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/node/264160

[712] La UE financió este proyecto con 20 millones de euros. Véase: «Revive the Spirit of Mosul», UNESCO, https://www.unesco.org/en/revive-mosul, y https://en.unesco.org/news/european-union-contributes-eu20-million-unescos-flagship-initiative-revive-spirit-mosul (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[713] «EU-UNESCO Project: Protecting Cultural Heritage and Diversity in Complex Emergencies for Stability and Peace», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/node/284427

ilegal de bienes culturales en los Balcanes Occidentales[714]; o la iniciativa *Apoyar nuevos marcos regulatorios para fortalecer las industrias culturales y creativas y promover la cooperación Sur-Sur*, que beneficia a países o territorios como Costa Rica, Etiopía, Gabón, Georgia, Jamaica, México, Namibia, Palestina, Panamá, Sudán del Sur, Uganda o Zimbabue[715]. El Año Europeo del Patrimonio 2018, por su parte, fue particularmente un hito en esta colaboración mutua, poniendo el énfasis en la educación y la juventud en relación con el patrimonio, que luego tuvo una continuación en otros proyectos, como *Involucrar a los jóvenes para una Europa inclusiva y sostenible*, para el periodo 2019-2021[716].

(2) CONSEJO DE EUROPA (CdE)

El Consejo de Europa y la UE tienen una relación estratégica y también comparten los mismos valores y tienen objetivos comunes, ya sea a nivel global, como el multilateralismo, y el orden mundial; ya sea específicamente en el ámbito de la cultura. Aunque la relación entre ambas instituciones data casi desde su nacimiento, la cooperación entre la UE y el CdE se formalizó con el Memorando de Entendimiento firmado en 2007[717]; y se reforzó con una Declaración de Intenciones de 2014[718], circunscrita a los países de la ampliación y de la vecindad. La UE cuenta con una Delegación ante el CdE[719].

Esta relación estratégica entre la UE y el CdE[720] se materializa a través de contribuciones a su presupuesto extraordinario, la colaboración con el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, la cooperación en el ámbito jurídico, el diálogo político, así como la

[714] «UNESCO's Cooperation with the European Union to Fight Illicit Trafficking of Cultural Property», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/fighttrafficking/eu-cooperation
[715] «La UNESCO y la UE invierten en las políticas culturales y en más oportunidades para los creadores», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://es.unesco.org/creativity/news/unesco-ue-invierten-en-las-politicas-culturales-en-mas
[716] «Engaging Youth for an Inclusive and Sustainable Europe», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ich.unesco.org/en/engaging-youth-for-an-inclusive-and-sustainable-europe-01051
[717] EEAS, *Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union* (2007), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/mou_2007_en.pdf
[718] La Declaración de Intenciones de 2014 sobre la cooperación entre la UE y el CdE, Consejo de Europa, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://rm.coe.int/168066b99e
[719] «Delegation of the European Union to the Council of Europe», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe_en
[720] «Documents on co-operation with the European Union», Council of Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/der/european-union-documents

financiación de programas conjuntos[721], en especial, con los destinados a la ampliación y países vecinos. Cada dos años se redefinen las prioridades de la cooperación de la UE con el CdE. Para el periodo 2020-2022[722], además de las prioridades generales (derechos humanos, democracia y Estado de derecho), destaca el impacto de la digitalización y la inteligencia artificial en los derechos humanos. En línea con la Convención de 2005 de la UNESCO, y aprovechando el 50 aniversario de la Convención Europea de Derechos Humanos, cabe recordar que el CdE aprobó en 2020 el *Manifiesto sobre la libertad de expresión de las artes y la cultura en la era digital*[723].

El Consejo de Europa realza la importancia que tiene la cultura, entendida en un marco más amplio. Así establece que «para llevar a cabo con eficacia su misión esencial, promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, el Consejo de Europa considera que la cultura es un componente clave y un factor determinante de su acción». Y, añade, «La cultura es *el alma de la democracia*. Defenderla como tal requiere abogar por una gobernanza y políticas culturales sólidas, orientadas a la transparencia, la accesibilidad, la participación y la creatividad, así como el respeto por la identidad y la diversidad, el diálogo intercultural y los derechos culturales, y sentar las bases de la convivencia en el respeto mutuo y tolerancia en un mundo cada vez más complejo»[724]. Aunque la sección «Cultura» esté funcional y orgánicamente[725] vinculada a «Democracia», se puede entender que la cultura también está conectada con los otros pilares de la acción del CdE: «Derechos Humanos» y «Estado de derecho».

---

[721] «European Union-Council of Europe joint projects», Council of Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/programmes/eu-coe-programmes

[722] Council of the EU, *Council Conclusions on EU priorities for cooperation with the Council of Europe 2020-2022*, 9283/20, https://www.consilium.europa.eu/media/45002/st09283-en20.pdf Aquí se puede encontrar la misma información en la página web del SEAE: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/brochure_final_en_.pdf (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[723] «Manifesto on the Freedom of Expression of Arts and Culture in the Digital Era», Council of Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/manifesto-on-the-freedom-of-expression-of-arts-and-culture-in-the-digital-era Sin embargo, el CdE ya lleva trabajando en el impacto de la cultura y lo digital desde antes: https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/culture-and-digitisation (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[724] «La Culture au Conseil de l'Europe», Conseil de l'Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/culture

[725] «Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape (CDCPP)», Council of Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/cdcpp-committee/home

Además de los temas vinculados a lo digital y la libertad de expresión, que también interesan a la UE, la colaboración con el CdE igualmente destaca en el terrero de las estadísticas culturales[726] y el patrimonio[727], el fomento del turismo y el medioambiente vinculados a la cultura, siendo el ejemplo más destacado el de las Rutas Culturales europeas[728], creadas en 1987, y que tienen un ámbito geográfico que abarca el territorio de la UE y de sus países vecinos[729]. Con motivo del Año Europeo del Patrimonio se desarrollaron acciones conjuntas fortaleciendo esta colaboración, pero esta tiene una continuación, entre otras iniciativas, con la celebración de los Días Europeos del Patrimonio Cultural[730]. En 2021 las Rutas Culturales europeas recibieron 10,3 millones de euros extra por parte de la UE, a través de sus programas Europa Creativa, Erasmus+ y Horizonte Europa[731].

(3) OMC

La UE se beneficia de ser una de las economías más abiertas del mundo y está comprometida con el libre comercio y el multilateralismo. La UE apoya el comercio mundial basado en un sistema justo, predecible y ajustado a unas reglas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)[732]. Como viene recogido en los Tratados (art. 207 del TFUE), las instituciones europeas tienen la competencia exclusiva en materia de comercio internacional, que incluye asuntos como bienes, servicios, aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual y la inversión extranjera directa, también en el dominio de la cultura. La UE también cuenta con una Misión Permanente

---

[726] El CdE trabaja con Eurostat en el proyecto *Compendio de políticas y tendencias culturales en Europa*: https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/compendium (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[727] En 2005, en el seno del CdE, se adoptó la llamada *Convención Faro* sobre el valor social del patrimonio cultural para la sociedad: https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/faro-convention Aquí el texto de la Convención: https://rm.coe.int/1680083746 (accesos el 11 de septiembre de 2023).
[728] Esta colaboración se materializaba en programas conjuntos bienales. Véase: «Joint programme with the European Union», Council of Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/cultural-routes/eu-joint-programme
[729] «Cultural Routes of the Council of Europe programme», Council of Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/cultural-routes/home
[730] En 2021, el lema fue «All inclusive». Véase: «"All Inclusive" European Heritage Days 2021», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/"all-inclusive"-european-heritage-days-2021_en Aquí la página web de los eventos: https://www.europeanheritagedays.com/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[731] «EUR 10.3 Million of EU funding awarded to the Cultural Routes of the Council Europe during 2021», Council of Europe, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.coe.int/en/web/cultural-routes/newsroom/-/asset_publisher/3LTziHUm71xR/content/eur-10-3-million-of-eu-funding-awarded-to-the-cultural-routes-of-the-council-europe-during-2021
[732] «The EU and the WTO», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-and-wto/

ante la OMC[733] y esta actúa en nombre de la UE y de los 27 Estados miembros, y el responsable de la cartera es el vicepresidente ejecutivo de la Comisión, Valdis Dombrovskis. El comisario presentó la estrategia de la política comercial *Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme*, en febrero de 2021 (COM(2021) 66 final)[734] basada en la autonomía estratégica de la UE, «[enfatizando] la capacidad de la UE para tomar sus propias decisiones y dar forma al mundo que la rodea a través del liderazgo y el compromiso, reflejando nuestros intereses y valores estratégicos»[735]. Hay una voluntad por parte de la UE de que se reforme la OMC para mejorar el sistema de comercio mundial[736].

2. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (SOSTENIBLE)

Como se ha señalado más arriba, uno de los principales ámbitos de actuación de la acción exterior de la UE es, además de la política exterior y la política comercial, la cooperación para el desarrollo[737] y la ayuda humanitaria, que son competencias compartidas con los Estados miembros (art. 4 TFUE). La **cooperación para el desarrollo**[738] tiene su origen en la firma del Tratado de Roma de 1957, ya que los primeros beneficiarios fueron los territorios de ultramar de los Estados miembros y sus antiguas colonias. En los artículos 21 del TUE y 208-211 del TFUE se trata de manera específica la cooperación para el desarrollo, que tiene como objetivo principal a largo plazo erradicar la pobreza en el mundo mediante el fomento de un progreso económico, social y medioambiental

[733] «Permanent Mission of the European Union to the World Trade Organization (WTO)», EEAS, https://eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto_en y https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm (accesos el 11 de septiembre de 2023).
[734] Comisión Europea, Comunicación del 18 de febrero de 2021, *Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme*, COM(2021) 66 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0066&from=EN
[735] «Comunicado de prensa: La Comisión establece el rumbo para una estrategia comercial de la UE abierta, sostenible y firme», Comisión Europea, acceso el 7 de septiembre de 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_644
[736] «La reforma de la OMC: panorama general», OMC, acceso el 6 de septiembre de 2023, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc12_s/briefing_notes_s/bfwtoreform_s.htm
[737] «European development policy», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy_en
[738] Para ver el grado de cumplimiento de la UE (Convención 2005 UNESCO y ODS): https://en.unesco.org/creativity/governance/periodic-reports/submission/7329 (acceso el 11 de septiembre de 2023).

sostenible de los países en desarrollo. La actual política europea de desarrollo viene encuadrada en el «Nuevo Consenso Europeo sobre el Desarrollo»[739], recogido en la Declaración conjunta de la UE: *Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro*[740], y que nació en 2017 como respuesta a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS de las Naciones Unidas[741] y de la Comunicación de la Comisión *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad*, de 2016, en la que se alinean las políticas de la UE con dichos objetivos[742]. En cuanto a la relación de la **cultura y el desarrollo sostenible**, es importante mencionar las Conclusiones del Consejo *Sobre la cultura en las relaciones exteriores de la UE, poniendo un énfasis especial en la cultura en la cooperación para el desarrollo*, de 2015; y, Resolución del Consejo *Sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible*, de 2019.

Al ratificar la Convención de la UNESCO de 2005, los Estados miembros de la UE y la propia UE asumieron el compromiso político y aceptaron la obligación de integrar la cultura en el desarrollo sostenible en sus políticas a nivel internacional, nacional y local. Uno de los documentos clave que refleja la cultura en la acción exterior es el de las ***Conclusiones del Consejo sobre la cultura en las relaciones exteriores de la UE, poniendo un énfasis especial en la cultura en la cooperación para el desarrollo* (2015/C 417/06)**[743]. Este documento ponía en valor la adopción en la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, del 25 de septiembre de 2015, de un nuevo marco global para el desarrollo sostenible: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que establece como eje central los ODS. El 2015 fue, sin lugar a dudas, un año especial porque también se

[739] Marta Latek y Anne Vernet, «The New European Consensus on Development», European Parliament, EPRS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://epthinktank.eu/2017/04/20/the-new-european-consensus-on-development/
[740] Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, *El nuevo consenso en materia de desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro*, (2017/C 210/01): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=ES
[741] «Take Action for the Sustainable Development Goals», United Nations, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/
[742] Comisión Europea, Comunicación del 22 de noviembre de 2016, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad*, COM(2016) 739 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0739&from=EN
[743] En las propias Conclusiones se habla que «el planteamiento estratégico a escala de la UE permitiría también abordar más eficazmente los retos actuales como la crisis migratoria, la radicalización y la xenofobia, la destrucción de patrimonios culturales y las amenazas a los mismos y el comercio ilegal de objetos culturales». Véase: Consejo, Conclusiones del 15 de diciembre de 2015, *La cultura en las relaciones exteriores de la UE, con énfasis en la cultura en la cooperación para el desarrollo* (2015/C 417/06). OJ C 417, p. 41–43, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.417.01.0041.01.SPA

adoptaron el Acuerdo de París sobre el Clima (COP21)[744], la Agenda de Acción de Adís Abeba[745], como parte integrante de la Agenda 2030, y el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres[746]. En las Conclusiones, el Consejo ponía de relieve la funcionalidad de la cultura, por un lado, en las relaciones exteriores de la UE; y, por otro, en la cooperación para el desarrollo. En términos generales, destacaba que es necesario ir más allá de proyectar la diversidad de las culturas europeas y fomentar un nuevo espíritu de diálogo, escucha y aprendizaje mutuo como decía el Parlamento en su resolución de 2011. Para ello, proponía coordinar mejor los esfuerzos hacia un planteamiento estratégico europeo que contribuyese a completar las actividades de la UE con la de los Estados miembros, orientado a una integración consistente y coherente de la cultura en las relaciones exteriores de la UE, por ejemplo, estableciendo prioridades temáticas y geográficas, determinando objetivos y resultados realistas, delimitando los destinatarios, los intereses e iniciativas comunes, concretando las disposiciones financieras adecuadas, teniendo en cuenta también la participación ciudadana. En el ámbito de la cultura en la cooperación para el desarrollo, las Conclusiones hacían una propuesta más ambiciosa, al reclamar un planteamiento más integrado, incluyendo la dimensión cultural en los programas de desarrollo y dando apoyo a los actores a largo plazo y no mediante acciones concretas. En esta labor se sugiere: reconocer el valor de la cultura como derecho propio y como vector de la cooperación para el desarrollo; definir las prácticas mediante las cuales se debe integrar la dimensión cultural; apoyar el desarrollo de los sectores culturales y creativos de los países asociados; fortalecer la protección del patrimonio cultural y natural tangible e intangible; promover el papel de la educación en el fomento del pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombre y mujeres; establecer líneas realistas prioritarias para comprobar cómo la cooperación para el desarrollo contribuye a la reducción de la pobreza, el crecimiento y el empleo; complementar los programas y los instrumentos de financiación ya existentes;

[744] Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Acuerdo de París adoptado por la decisión 1/COP.21, el 12 de diciembre de 2015. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[745] Por la Res/69/313, se aprobó, el 27 de julio de 2015, la Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, conocida como Agenda de Acción de Adís Abeba, que se puede consultar aquí: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[746] El marco de acción se adoptó en la ciudad japonesa el 18 de marzo de 2015. Véase: «Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030», United Nations Office for Disaster Risk Reduction, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

apoyar un planteamiento vertical ascendente que fomente la responsabilidad nacional y local y la participación de la sociedad civil de los países asociados.

Por otro lado, resulta relevante detenerse un momento en la Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros ***Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro*** (2017/C 210/01)[747], que determina la respuesta de la UE a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y a los ODS de Naciones Unidas (2015)[748], y marca el nuevo consenso a nivel europeo en materia de cooperación al desarrollo. En ***El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo***[749] se recogen elementos muy similares a otros documentos sobre política exterior de la UE, pero en este terreno, es más explícito, al recalcar que, para lograr los objetivos comunes en materia de desarrollo, un factor clave es que la UE actúe unida. Así, añade, «la UE y sus Estados miembros se comprometen a trabajar juntos y mejor», reiterando esta declaración al dedicar un punto de la Declaración al «**trabajar mejor juntos**» (3.1 de la Declaración). Dice que la UE y los Estados miembros tratarán de brindar su cooperación de una forma más eficaz, mejorando su manera de trabajar en común, teniendo en cuenta sus respectivas ventajas comparativas. Para ello, será necesario una mayor coordinación y coherencia, haciendo de la cooperación al desarrollo una parte del conjunto de acciones internas y externas de la Unión. En el documento se habla en repetidas ocasiones del término «**programación conjunta** de la UE», siempre de carácter voluntario, para aumentar el impacto colectivo agrupando recursos y capacidades, debiendo seguir una estrategia basada en conocimientos compartidos y objetivos comunes. Utiliza igualmente la palabra «**inclusiva**», también recogida en las Conclusiones del Consejo de 2019 sobre *el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales*, y en una acepción más amplia. Se parte de la base de que en materia de desarrollo deben participar un amplio número de agentes, que van más allá de los Estados, como

[747] Consejo de la UE, Declaración conjunta del 30 de junio de 2017, *El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo. «Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro»*, (2017/C 210/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.210.01.0001.01.SPA

[748] Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas, 2015, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement

[749] Recordemos aquí que surge como una revisión del Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005, que trataba los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas. Véase: Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» [Diario Oficial C 46 de 24.2.2006], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum%3Ar12544

parlamentos, los partidos políticos, las autoridades regionales o locales, los centros de investigación, las cooperativas, el sector privado y la sociedad civil, entre otros. Por ello, la puesta en marcha de la Agenda 2030 debe estar abierta no solo a los socios de la UE que compartan una visión común, sino también a las agencias o instituciones de financiación del desarrollo, al sector privado, a la sociedad civil y al mundo académico. La Declaración también recoge un marco de actuación específico. Por un lado, las acciones emprendidas por parte de la UE y de los Estados miembros a la hora de planificar y poner en práctica la cooperación al desarrollo, reflejarán los temas clave de la Agenda 2030, a saber: las personas, teniendo en cuenta el desarrollo humano y la dignidad de las personas; el planeta Tierra, mediante la protección del medioambiente, gestionando adecuadamente los recursos naturales y luchando contra el cambio climático; la prosperidad, buscando un crecimiento sostenible e integrador, creador de empleo; y la paz, promoviendo sociedades pacíficas e integradoras, la democracia y el logro de instituciones eficaces y responsables, además de garantizar el Estado de derecho y los derechos humanos para todos. Finalmente, la Declaración, en su punto 35, hace una mención a la cultura y su papel en este ámbito: «La cultura es un activador y un componente importante del desarrollo que puede facilitar la inclusión social, la libertad de expresión, la construcción de identidades, el empoderamiento civil y la prevención de conflictos, a la vez que impulsa el crecimiento económico. Poniendo de relieve que la UE está guiada por la universalidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia de todos los derechos humanos, la UE y sus Estados miembros promoverán el diálogo y la cooperación interculturales y la diversidad cultural, protegerán el patrimonio cultural, impulsarán los sectores cultural y creativo y respaldarán las políticas culturales cuando estas contribuyan a lograr un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las circunstancias locales». En ellos se viene a subrayar, una vez más, el vínculo entre la cultura y las tres dimensiones de la sostenibilidad (social, económica y medioambiental), poniendo de manifiesto la falta de un reconocimiento explícito del peso de aquella en la Agenda 2030 y en los ODS. El papel de ese *missing pillar* o cuarta dimensión[750], si bien no está presente de manera destacada, sí parece haber influido en la redacción y espíritu de los propósitos de la Agenda, y de una manera transversal en los propios ODS, gracias, sobre todo, al

[750] The British Council, *The Missing Pillar. Culture's Contribution to the UN Sustainable Development Goals*, 2020, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/the_missing_pillar.pdf

trabajo realizado por la UNESCO desde los años 80 (Wiktor-Mach 2020)[751]. Una manera práctica de reconocer el nexo entre la sostenibilidad y la cultura sería a través de la aplicación de la Convención de la Diversidad Cultural de la UNESCO de 2005 (Throsby 2017), empeño en el que está embarcado la UE desde su aprobación, y como se demuestra en los proyectos que se han aludido más arriba. Además de la estrecha colaboración de la UE y la UNESCO, uno de los ejemplos en los que se materializa la cooperación para el desarrollo en el ámbito de la cultura es el acuerdo entre la UE y la Organización de Estados Africanos, del Caribe y del Pacífico (OEACP)[752], específicamente, a través del programa UE-ACP-Cultura o ACPCulture+[753]. Este programa cuenta para el periodo 2019-2026 de una dotación de 40 millones de euros y tiene por objetivo apoyar la competitividad de las industrias culturales y creativas de los países ACP[754].

A penas un mes después de la incorporación de la nueva Comisión (2019-2024), el Consejo adoptó la ***Resolución sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible***

---

[751] Dobrosława Wiktor-Mach, entre otros, viene a reconocer el papel jugado por parte de la UNESCO, y materializado en la declaración de la Década para el Desarrollo 1988-1997, o la creación en 1993 de la Comisión Mundial para la Cultura y el Desarrollo, presidida por Javier Pérez de Cuéllar, que publicó en 1995 el informe *Our Creative Diversity*, que se puede consultar aquí: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000101651 (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[752] En abril de 2020, los países ACP se constituyeron una organización internacional, la OEACP. Su origen se remonta a los Acuerdos de Lomé de 1975 y sus sucesores, que regulaban la cooperación entre los países ACP y la UE. Entre ambos, reúnen a más de 100 Estados y suman más de 1.500 millones de personas. El último acuerdo vigente era el de Cotonú, que expiró el 30 de noviembre de 2021, dando paso a un nuevo Acuerdo de Asociación entre la UE y la OEACP. Este es el texto del Acuerdo firmado por negociadores el 15 de abril de 2021, en el que la cultura es mencionado en el artículo 22: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf Para conocer más sobre la organización: https://www.oacps.org Y aquí se puede encontrar más información sobre el estado de las relaciones entre los países ACP y la UE, tras los Acuerdos de Cotonú: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/acp-eu-partnership_en Por su parte, el Parlamento Europeo, publicó en septiembre de 2021 un informe sobre el estado de la cuestión. Véase. Eric Pichon, *After Cotonou:Towards a new agreement with the African, Caribbean and Pacific states*, EPRS, 2021, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698029/EPRS_BRI(2021)698029_EN.pdf (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[753] El programa cuenta con una página web propia en la que se pueden consultar las últimas novedades: https://www.acp-ue-culture.eu (acceso el 11 de septiembre de 2023). Gestionado por la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OACPS) y financiado por la Unión Europea, el programa ACP-EU «hacia una industria cultural viable», ACP-EU CULTURE, busca impulsar el potencial de los sectores cultural y creativo y su contribución al desarrollo social y económico de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). El programa tiene como objetivo fomentar el espíritu empresarial y la innovación cultural, crear nuevos puestos de trabajo y aumentar los ingresos de artistas y profesionales de la cultura. También busca elevar la calidad de las producciones culturales de los países ACP y valorizar a los artistas y creadores de los países de la OACPS en los mercados regionales e internacionales.

[754] Por ejemplo, a través de este programa 15 países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) se benefician de 3 millones de euros destinados a fortalecer el sector cultural y creativo de la región durante tres años con ayuda de la UE, y apoyo de la UNESCO para salir de la crisis del COVID-19. Véase: «Caribbean creative sector to benefit from ACP-EU 3 million euro grant support programme», CARICOM, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://caricom.org/caribbean-creative-sector-to-benefit-from-acp-eu-3-million-euro-grant-support-programme/

(2019/C 410/01)[755] con el objetivo de incrementar la contribución de la cultura al desarrollo sostenible y diseñar un plan de acción sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible a escala de la UE. En la consecución de los ODS de Naciones Unidas y la aplicación estratégica de manera global y coherente de la Agenda 2030, que afecta a todas las políticas interiores y exteriores de la UE, se reconocía la labor impulsada por el Consejo y la Comisión. La Agenda 2030 tiene un impacto en la elaboración de políticas concretadas por parte de los Estados miembros, pero se señala que no es suficiente, y se debe ir un paso más allá, apoyando, coordinando y complementando la UE la acción de estos. Se recuerda que de las tres dimensiones de la sostenibilidad[756], la cultura es parte inseparable de ella, no habiéndose aprovechado ni reconocido aún todo su potencial. Por ello, el Consejo acuerda intensificar sus esfuerzos para promover la dimensión cultural en el desarrollo sostenible; y para seguir trabajando para integrar las políticas culturales en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. En la Resolución, el Consejo solicita a la Comisión que, en colaboración con los Estados miembros, elabore un plan de acción, en el marco del Plan de trabajo en materia de cultura del Consejo[757], y siguiendo lo establecido en la *Nueva Agenda Europea para Cultura*. Por un lado, se propone que dicho plan pueda garantizar el cumplimiento de los ODS en el ámbito de la cultura, promover la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible y aprovechar todo el potencial de la cultura para fomentar la sostenibilidad. Por otro lado, se pedía en el plan de trabajo garantizar la coherencia de las medidas y los enfoques relacionados con la cultura de la UE, para poder maximizar la contribución de la dimensión cultural al cumplimiento de los ODS aplicando el principio de la elaboración de políticas basadas en datos, cuando proceda.

El resultado de esta petición, y para dar seguimiento a los acuerdos alcanzados en la conferencia MONDIACULT 2022[758] de la UNESCO, en la que se pidió que la cultura se

[755] Resolución del Consejo (2019/C 410/01): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.410.01.0001.01.SPA

[756] Esta triple dimensión de la sostenibilidad nace en el Informe Brundtland, *Our Common Future*, presentado por la World Commission on Environment and Development y Naciones Unidas en 1987, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=en

[757] Recordemos aquí que en 2020 el Consejo añadió una prioridad (F) al Plan de Trabajo en material de cultura del Consejo para el periodo 2019-2022, que trataba precisamente de la cultura como motor desarrollo sostenible, como vimos más arriba.

[758] Desde la Conferencia Mundial de la UNESCO de MONDIACULT en 1982 y de Estocolmo en 1998, la comunidad internacional aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos (ODS). Entre 2010 y 2021, las Naciones Unidas han adoptado 8 resoluciones sobre los vínculos indiscutibles entre la cultura y el

incluyese como un objetivo específico por derecho propio entre los próximos ODS de las Naciones Unidas, es la publicación a finales de 2022 del informe de la Comisión (COM/2022/709 final)[759] ***Sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible en las acciones de la UE.*** El documento ofrece una visión general de las políticas y programas de la UE que refuerzan la interacción entre la cultura y el desarrollo sostenible y determina las actuaciones que ha emprendido o previsto la Comisión, con vistas a impulsar la cultura como factor o elemento facilitador de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Se subraya que «para aprovechar plenamente el potencial de las medidas culturales en, por y para el desarrollo sostenible y el papel de los sectores culturales, debe abordarse la distribución dispersa de las medidas culturales dirigidas al desarrollo sostenible en muchos ámbitos políticos diferentes». Por ello, este informe presenta de manera holística los programas e iniciativas de la UE relacionados con la cultura y el desarrollo sostenible en ámbitos[760] que van desde la política de cohesión, el empleo y los asuntos sociales, la educación, las políticas internacionales y de vecindad, la economía digital y las acciones de investigación, las políticas industriales y la protección civil, hasta las iniciativas relacionadas con el clima, el medioambiente y el pacto verde. El informe también destaca prioridades transversales como la Nueva Bauhaus Europea y proyectos y acciones en desarrollo, como los relacionados con el Año Europeo de las Capacidades de 2023.

Finalmente, en este apartado se mencionan brevemente las acciones relacionadas con la cultura y la ayuda humanitaria y de protección civil. Por un lado, cabe destacar que la UE junto con los Estados miembros son los principales donantes de **ayuda humanitaria** en el mundo[761]. Las acciones de la ayuda humanitaria de la UE (art. 214 del TFUE),

---

desarrollo sostenible, lo que demuestra el compromiso de los Estados miembros de impulsar el papel facilitador de la cultura para crear sociedades inclusivas y resilientes en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Véase: «Línea de tiempo», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.unesco.org/es/mondiacult2022/timeline?hub=758

[759] Comisión Europea, informe de 9 de diciembre de 2022, *Sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible en las acciones de la UE*, COM(2022) 709 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2022:709:FIN

[760] El informe hacer un repaso sobre el impacto de la cultura y el desarrollo sostenible en los programas de la UE. En concreto, aborda los siguientes asuntos: La política cultural; la política regional y urbana; los asuntos de interior y seguridad; el empleo, los asuntos sociales e de inclusión; la justicia, los derechos de los consumidores e de igualdad de género; la Nueva Bauhaus Europea y su dimensión horizontal para una sostenibilidad impulsada por la cultura; Asociación internacional y política de desarrollo; la política de vecindad y ampliación; las políticas en materia de educación y juventud; el mercado único y políticas industriales; la investigación e innovación; la economía y sociedad digitales; la acción por el clima y la política medioambiental; la política agraria; la industria de defensa y políticas espaciales; y el mecanismo de Protección Civil de la Unión.

[761] Datos de la ayuda humanitaria de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA): https://fts.unocha.org (acceso el 11 de septiembre de 2023).

implementadas por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) de la Comisión Europea en cooperación con los Estados miembros basándose en el principio de la solidaridad[762], están encaminadas a prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas. El marco de actuación es el «Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria» recogido en una declaración conjunta del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea en 2008[763], que pretende servir de guía a la actuación de la UE y de los países de la UE en la prestación de una ayuda humanitaria eficaz, de calidad y coordinada. En 2021 se dio un nuevo impulso con la adopción de la *Comunicación relativa a la acción humanitaria de la UE: nuevos desafíos, mismos principios* (COM(2021) 110 final)[764], debido a la complejidad creciente de los potenciales escenarios de intervención y al aumento de la demanda de ayuda por parte de terceros países, según destacan Francesca Pusterla y Elia Pusterla en su trabajo para el Parlamento Europeo, *The future of humanitarian aid in a new context full of challenges, Policy Department for External Relations*[765]. Como complemento a la ayuda humanitaria está la **protección civil**, cuya competencia, como en el caso de la cultura, es de apoyo a los Estados miembros (art. 6 TFUE). Y se lleva a cabo a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE, creado en octubre de 2001 para mejorar la prevención, atención y respuesta a los desastres (también los que tienen un impacto en el patrimonio cultural)[766], coordinando las acciones dentro, pero, sobre todo, fuera de la UE[767].

---

[762] Recordemos que la competencia de cooperación para el desarrollo es compartida entre la UE y los Estados miembros. Se puede ver aquí un esquema del reparto de competencias: https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[763] Aquí se puede consultar el texto de la Declaración conjunta del Consejo (2008/C 25/01): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42008X0130(01)&from=EN

[764] La Comunicación COM(2021) 110 final supone una actualización de las política de ayuda humanitaria de la UE a la luz de los retos mundiales: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0110&from=EN

[765] Francesca Pusterla y Elia Pusterla, *The future of humanitarian aid in a new context full of challenges*, *Policy Department for External Relations*, Directorate General for External Policies of the Union, European Parliament, 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653651/EXPO_STU(2021)653651_EN.pdf

[766] En el documento de trabajo de la Comisión SWD(2017) 176 final, *desastre* se puede entender como «cualquier situación que tiene o pueda tener un impacto en las personas, el medioambiente, la propiedad, incluido el patrimonio cultural». Véase: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2021-11/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf

[767] En el Mecanismo participan, además de los Estados miembros, 6 otros países: Islandia, Noruega, Serbia, Montenegro, Macedonia del Norte y Turquía. Más detalles: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

3. SITUACIONES DE CRISIS Y CONFLICTOS

En esta sección se trata brevemente cómo la cultura[768], en concreto la protección del patrimonio cultural, también tiene relación con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y la UE puede jugar un papel destacado (De Vries 2020), más allá del papel de los Estados miembros (MacDonald y Vlaeminck 2020). En este contexto cabe recordar aquí, primero, el 42.1 del TUE[769], que dice: «La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros»[770].

A nivel de la UE, la cooperación en materia de seguridad y defensa dio un impulso en 2016[771]. Al analizar la Estrategia Global, se vio el destacado papel que tiene la defensa de la paz y la seguridad en el mundo para hacer de la UE un actor global[772]. Se decía en la propia Estrategia Global y los documentos anejos y posteriores, que es el SEAE el coordinador líder de una acción a la que se debe integrar de manera efectiva al Consejo Europeo, a la Comisión, al Parlamento, y a la Agencia Europea de Defensa[773], junto a los

---

[768] Para conocer más sobre el tema, se recomienda leer el apartado *Culture, conflict and post-conflict: a double-edged sword?* (p.66 y siguientes) en: Geoffrey Crossick y Patrycja Kaszynska. *Understanding the value of arts & culture*. The AHRC Cultural Value Project, Arts and Humanities Research Council. (Swindon, Wiltshire, 2016), https://ahrc.ukri.org/documents/publications/cultural-value-project-final-report/

[769] El texto completo del art. 42 del TUE: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M042&from=EN

[770] «EU Security, Defence and Crisis Response», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-security-defence-and-crisis-response_en

[771] En 2016, no solo se presentó la EG, sino que, además, bajo la presidencia eslovaca durante el segundo semestre, se adoptaron una serie de acuerdos que han servido para ir un paso más allá en la cooperación en materia de seguridad y defensa exterior de la UE.

[772] La AR/VP, además de la EG, presentó a finales de 2016 un plan de puesta en marcha sobre defensa y seguridad ligado a aquella. Véase: «Implementation Plan on Security and Defence», Council of the EU, 14 de noviembre de 2016, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf Y el Consejo aprobó unas Conclusiones sobre seguridad y defensa en el contexto de la EG (10048/19), el 17 de junio de 2019: https://www.consilium.europa.eu/media/39786/st10048-en19.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[773] Con el objetivo de crear una defensa y seguridad colectivas, la UE se ha dotado de instrumentos para la planificación, acción e inversión de manera coordinada a través de la AED, como la Cooperación Permanente Estructurada para la Seguridad y Defensa (PESCO, en sus siglas en inglés), la Revisión Coordinada Anual en Defensa (CARD), el Fondo Europeo de Defensa (EDF) y el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP). Véase: «EU

Estados miembros, que siguen siendo los principales protagonistas, al tratarse de una materia intergubernamental.

Ya en la Estrategia Global se identificaba la necesidad de una visión integral[774] más coherente y holística en relación con los conflictos y crisis externos, a pesar de la pluralidad de actores a nivel intraeuropeo (Debuysere y Blockmans 2019). En las ***Conclusiones del Consejo sobre la mediación de la UE para la paz*** (13573/20), del 7 de diciembre de 2020[775], además, se «hace hincapié en la importancia que tiene el patrimonio cultural en la prevención y resolución de conflictos y en la importancia de promover la formación sobre esta cuestión, y pide que se preste mayor atención a estos aspectos en la mediación[776] de la UE para la paz», por el impacto que puede tener en las comunidades locales. En 2021, en el marco del Instrumento Europa Global, se aprobó una partida de 900 millones de euros para el programa temático *Paz, estabilización y prevención de conflictos* para el periodo 2021-2027[777]. Su objetivo se centra en dar apoyo en intervenciones que tengan un impacto global o trans-regional y que tengan un doble propósito: a) brindar asistencia y desarrollar capacidades para la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la preparación para crisis; b) abordar las amenazas globales, trans-regionales y emergentes. Este apoyo, de acuerdo con las prioridades del programa[778], va dirigido a los actores de la sociedad civil en el país en la prevención de conflictos, consolidación de la paz, preparación para crisis con acciones en torno a i)

Defense Initiatives», EDA, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives

[774] El 22 de enero de 2018 se adoptaron las Conclusiones del Consejo sobre esta temática: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf

[775] Consejo de la UE, Conclusiones del 7 de diciembre de 2020, sobre la mediación de la UE para la paz, 13573/20, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13573-2020-INIT/es/pdf

[776] Para conocer más sobre el concepto de mediación de la UE, véase: Council of the EU, Concept on EU Peace Mediation, 11 de diciembre de 2020, 13951/20, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/st13951.en20.pdf Y aquí sobre el marco de actuación de la SEAE sobre este tema: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas_mediation_guidelines_14122020.pdf y el documento de trabajo https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas_20201336_working_document_on_concept_on_eu_peace_mediation.pdf Más información sobre el rol de la UE en la prevención de conflictos y su labor mediadora, asociada a la EG: https://www.eeas.europa.eu/eeas/conflict-prevention-peace-building-and-mediation_en (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[777] EEAS, *2021-2027 Global Europe thematic programme on Peace, Stability and Conflict Prevention (PS&CP)*, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/global_europe_peace_stability_and_conflict_prevention_-_thematic_programme_2021-2027.pdf y https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-europe-peace-stability-and-conflict-prevention-thematic-programme-2021-2027_en (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[778] European Commission, *NDICI- Global Europe – Thematic Programme on Peace, Stability and Conflict Prevention 2021 – 2027*, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-8985-peace-stability-conflict-prevention-annex_en.pdf

seguridad y estabilización; ii) mujer, juventud, paz y seguridad; iii) medios y conflicto; iv) cultura y paz.

Siguiendo esta visión, el Consejo aprobó el 21 de junio de 2021 (9837/21)[779] las ***Conclusiones sobre el enfoque de la UE sobre el patrimonio cultural en conflictos y crisis*** y recoge el **concepto**[780] de la UE sobre patrimonio cultural en conflictos y crisis. Las conclusiones reconocen que el patrimonio cultural puede desempeñar un papel clave en la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible fomentando la tolerancia, el diálogo intercultural e interreligioso y el entendimiento mutuo. Pero, al mismo tiempo, se destaca que el patrimonio también puede instrumentalizarse como desencadenante y objetivo de conflictos. Por tanto, las conclusiones exigen la protección y salvaguardia del patrimonio cultural durante los períodos de conflicto y crisis. El Consejo hace hincapié en la importancia de la concienciación y la protección del patrimonio cultural como parte de un enfoque sensible al conflicto, en todas las fases de los conflictos y crisis, y como base para la recuperación sostenible y la paz duradera. En el documento se dice que la protección y salvaguardia del patrimonio cultural puede contribuir a prevenir el extremismo violento, luchar contra la desinformación y generar un diálogo positivo e inclusivo, además de contribuir a la resiliencia general de las sociedades. El Consejo también señala la importancia de fortalecer las asociaciones con las organizaciones internacionales y regionales, así como con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y pide que la protección y salvaguardia del patrimonio cultural se integre en los trabajos del Consejo en todas las áreas bajo el marco de la PESC. Así las cosas, el Consejo pide que la UE integre la protección del patrimonio cultural en todas las políticas e instrumentos de la UE para conflictos y crisis. Dado que las misiones y operaciones de la PCSD pueden aportar una contribución importante para abordar los desafíos relacionados con la seguridad y vinculados con la preservación y

[779] Las conclusiones del Consejo del 21 de junio de 2021 (9837/21): https://www.consilium.europa.eu/media/50557/st09837-en21.pdf

[780] El desarrollo del «Concepto de patrimonio cultural en conflictos y crisis. Un componente para la paz y la seguridad en la acción exterior de la Unión Europea, propuesto por el SEAE» viene respaldado por el Consejo en https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9962-2021-INIT/en/pdf En septiembre de 2022, se presentó el primer informe de seguimiento sobre la aplicación del «Concepto». Véase Council of the EU, *2022 Report on the progress in the implementation of the "Concept on Cultural Heritage in conflicts and crises. A component for peace and security in European Union's external action" and the dedicated Council Conclusions*, 14 de septiembre de 2022, 12398/22, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12398-2022-INIT/en/pdf

protección del patrimonio cultural, la UE se compromete a desarrollar a explorar las posibilidades de poner en marcha misiones civiles en este campo, por ejemplo, mediante posibles programas de capacitación o formación (**misiones civiles** para la protección del patrimonio cultural, bien consecuencia de desastres naturales, bien como resultado de una guerra). La UE también considera necesario integrar la protección del patrimonio cultural en todas las demás áreas de la acción exterior de la UE y en los instrumentos financieros apropiados, incluido el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global, que dependen de la DG Asociaciones Internacionales, además de las acciones llevadas a cabo por la DG ECHO. Junto con la DG Asociaciones Internacionales, el SEAE publicó en 2022[781] y 2023[782], el primero y el segundo informe sobre el patrimonio cultural en situaciones de conflicto y crisis, teniendo como telón de fondo la guerra en Ucrania.

Un ejemplo que sirve para ilustrar cómo la cultura va más allá de su propio valor intrínseco, es la Misión Consultiva de la Unión Europea EUAM en Irak[783], única misión de la PCSD[784] con una tarea específica sobre el patrimonio cultural en su mandato. La protección de los valores culturales, la mejora del patrimonio cultural iraquí y la prevención de las causas fundamentales del extremismo se encuentran entre los factores clave en los esfuerzos de estabilización en Irak[785]. En la misma línea, cabe mencionar la estrecha colaboración de la UE con la UNESCO, secundando su Estrategia de 2015 para reforzar la labor de la Organización en materia de protección de la cultura y promoción del pluralismo cultural en caso de conflicto armado, que incluye un plan de acción que

[781] EEAS, *2022 Report on the progress in the implementation of the "Concept on Cultural Heritage in conflicts and crises. A component for peace and security in European Union's external action" and the dedicated Council Conclusions*, 14 de septiembre de 2014 (12398/22), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12398-2022-INIT/en/pdf

[782] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12398-2022-INIT/en/pdf EEAS, *2023 Report on the progress in the implementation of the "Concept on Cultural Heritage in conflicts and crises: A component for peace and security in European Union's external action" and the dedicated Council Conclusions*, 26 de junio de 2023 (11054/23), https://www.eeas.europa.eu/eeas/cultural-heritage-conflicts-and-crises-2023-report_en

[783] Esta es la página web de la misión: https://www.euam-iraq.eu/en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[784] Recuérdese que UE puede enviar misiones civiles y militares dentro de sus competencias en el marco de la PCSD. Véase: «Missions and Operations», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en

[785] En 2018-2020, la misión organizó tres conferencias para luchar contra las excavaciones ilegales, el saqueo y el tráfico de bienes culturales, uniendo a los actores clave internacionales e iraquíes para frenar la obtención de dinero por parte de delincuentes y terroristas. En 2021, la misión apoyó una iniciativa alemana para la utilización de tecnología punta para analizar información sobre crímenes, redes criminales y su localización relacionada con objetivos arqueológicos para contribuir así a favorecer la paz y la seguridad del país. Véase: «EUAM Iraq met with the Iraqi Minister of Cuture», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/euam-iraq-met-iraqi-minister-cuture_en

abarca tanto los conflictos como los desastres[786]. Una demostración de ello es su contribución al Fondo de Emergencia para el Patrimonio[787], creado también en 2015 y liderado por la UNESCO para permitir responder rápidamente a situaciones de crisis, como la de Yemen[788], por citar un ejemplo.

4. RELACIONES COMERCIALES

Las relaciones comerciales también pueden ser utilizadas como una herramienta de política internacional al servicio de los intereses de la UE. En la Estrategia Global de 2016 se señala expresamente que la UE utilizará los «acuerdos comerciales para respaldar el desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos y la gobernanza basada en reglas»[789]. En general[790], la Comisión solicita al Consejo el permiso para negociar y necesita de la aprobación del Consejo y el Parlamento para concluir el acuerdo[791]. Si el acuerdo comercial cubre áreas en las que los países de la UE tienen responsabilidad, solo se podrá concluir en su totalidad después de que los países de la UE también ratifiquen y firmen el acuerdo. La UE dispone de competencias exclusivas en materia comercial según el art. 207 del TFUE, y puede concluir acuerdos de comercio internacional de tres tipos: (1) Uniones aduaneras; (2) Acuerdos de asociación, acuerdos de estabilización, acuerdos de libre comercio y acuerdos de asociación económica; y, (3) Acuerdos de colaboración y cooperación[792]. En muchos acuerdos se incluyen disposiciones relativas a la cultura, teniendo siempre presente los principios éticos y los valores de la UE, y en especial tomando como modelo los principios y objetivos de la Convención de la UNESCO de

---

[786] «La cultura en situaciones de emergencia», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://es.unesco.org/themes/cultura-situaciones-emergencia

[787] «Heritage Emergency Fund», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/themes/protecting-our-heritage-and-fostering-creativity/emergencyfund2

[788] Como muestra, la DG de Asociaciones Internacionales financió una acción concreta en 2021 a través del Fondo para la reconstrucción de casco antiguo de Saná, capital de Yemen, dañado por las inundaciones. Véase: «UNESCO's Heritage Emergency Fund implements post-flood interventions in Old Sana'a», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/news/unescos-heritage-emergency-fund-implements-post-flood-interventions-old-sanaa En Yemen la UE desarrolla una acción cultural más amplia, de 10 millones de euros (2018-2021), a través del programa «Cash for Work: Promoting Livelihood Opportunities for Urban Youth in Yemen»: https://en.unesco.org/doha/cashforworkyemen (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[789] European External Action Service, *Shared vision, common action: a stronger Europe : a global strategy for the European Union's foreign and security policy*, Publications Office, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2871/9875

[790] Art. 218 del TFUE: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E218:en:HTML

[791] El Parlamento tiene un papel destacado en la tramitación de los acuerdos comerciales. Véase: Oliver Krentz, «The European Union and its trade partners», *European Parliament*, 2023, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/160/the-european-union-and-its-trade-partners

[792] «Negotiations and agreements», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en

2005 (Richieri Hanania 2019), como se vio con el caso del Acuerdo de Libre Comercio con Corea del Sur[793]. O también, como en el caso del Protocolo de Cooperación Cultural[794] en el marco del Acuerdo de Asociación Económica[795] entre el CARIFORUM y la UE de 2008, que tiene por objetivo poner en práctica el artículo 16 de la mencionada Convención sobre el trato preferencial para países en vías de desarrollo, aunque con efectos dispares[796].

La UE, además, puede adoptar medidas tendentes a armonizar la importación de bienes culturales en el territorio aduanero de la Unión como viene establecido en el Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo 2019/880 relativo a ***la introducción y la importación de bienes culturales***[797]. Más allá de los acuerdos firmados por la UE, o de las reglas de armonización a la hora de importar bienes culturales, el comercio internacional de estos también tiene un reflejo en las estadísticas, y que nos hablan de su relación con el mundo y su peso[798]. De acuerdo con Eurostat[799], con datos previos a la pandemia del COVID-19, en 2019, las exportaciones de la UE de bienes culturales representaban 28.100 millones de euros y las importaciones, 19.500 millones. Los bienes culturales representan una proporción relativamente baja del nivel general de

[793] Proposal for a Council Decision on the extension of the entitlement to co-productions as provided for in Article 5 of the Protocol on Cultural Cooperation to the Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, COM(2017) 182 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52017PC0182

[794] Protocolo dedicado a la cultura entre el CARIFORUM y la UE: *Protocol III, On cultural cooperation*, Comisión Europea, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/policy/international-cooperation/documents/cultural-cooperation-protocol_en.pdf

[795] «The EU-CARIFORUM Economic Partnership Agreement», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-cariforum-economic-partnership-agreement

[796] Mira Burri y Keith Nurse, *Culture in the CARIFORUM - European Union Economic Partnership Agreement. Rebalancing trade flows*, UNESCO, 2019, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/policyresearch-book3-en.pdf

[797] En el texto del Reglamento se dice que «Los bienes culturales que son parte del patrimonio cultural revisten con frecuencia una gran importancia desde el punto de vista cultural, artístico, histórico y científico. El patrimonio cultural constituye uno de los elementos básicos de la civilización, entre otras cosas, por su valor simbólico y por formar parte de la memoria cultural de la humanidad. Enriquece la vida cultural de todos los pueblos y une a las personas a través de la memoria compartida, el conocimiento y el desarrollo de la civilización». Véase: Reglamento relativo a la introducción y la importación de bienes culturales, 2019/880, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0880&from=EN

[798] «Trade in goods and services», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/goods-and-services_en

[799] «Culture statistics - international trade in cultural goods», Eurostat, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Culture_statistics_-_international_trade_in_cultural_goods Ya se vio en el capítulo anterior la importancia que tiene las estadísticas culturales: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Culture_statistics Aquí se explica la metodología aplicada por la UE en este campo: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/cult_trd_go_esms.htm Más sobre estadísticas culturales (Eurostat, 2019): https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10177894/KS-01-19-712-EN-N.pdf (accesos el 11 de septiembre de 2023).

exportaciones (extracomunitarias) de la UE-27: alrededor del 1% (0,4% en 2014). En la UE-27, los bienes culturales representaron el 1,0% de las importaciones totales (extracomunitarias) en 2019, en comparación con una cuota del 0,9% en 2014. El 90% de las exportaciones de la UE de bienes culturales[800] son en el capítulo de joyería (54.6 %), obras de arte, libros, medios grabados» y consolas de videojuegos. Por su parte, las principales categorías de bienes culturales que se importaron a la UE-27 incluyeron joyas (41,0% de las importaciones extracomunitarias), consolas de videojuegos (20,6%), libros (9,2%), obras de arte (8,3%) e instrumentos musicales (6,5%). En 2019, los principales mercados de exportación de bienes culturales de la UE-27 fueron Suiza (24,2% de las exportaciones extracomunitarias de bienes culturales), Reino Unido (21,5%) y Estados Unidos (13,8%). En 2019, tres de cada cuatro importaciones de bienes culturales a la Unión Europea provinieron de cuatro países: China (23,8%), Reino Unido (20,8%), Suiza (19,5%) y Estados Unidos (11,0%). Ninguno de los otros diez principales socios para las importaciones adicionales de bienes culturales de la UE-27 (Turquía, Japón, Tailandia, India, Hong Kong e Indonesia) superó una participación del 5% en este campo.

5. DIPLOMACIA CLIMÁTICA Y EL PACTO VERDE EUROPEO

La UE, durante las últimas décadas, ha influido en la política climática mundial, desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto de 1997 a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, en sus siglas en inglés), hasta los Acuerdos de París de 2015, en la COP21[801]. Esa contribución se ha materializado no solo liderando las negociaciones a nivel internacional, instando a incluir la dimensión del cambio climático en los acuerdos comerciales internacionales, o ejerciendo un papel protagonista como mediador (Corti Varela 2017), sino también desarrollando una ambiciosa regulación en la materia que puede ser copiada por otros Estados o cuyo compromiso

[800] «Cultural goods according to cultural domains», Eurostat, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Cultural_goods_according_to_cultural_domains_CP2019.png

[801] Texto del Acuerdo de París, adoptado por las partes el 12 de diciembre de 2015 y que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

puede servirles de inspiración (Bocse 2020). Pero, además, la UE considera la política climática como algo estratégico, por ser el cambio climático uno de los mayores desafíos geopolíticos del siglo XXI, multiplicador de conflictos, que alimenta la inestabilidad sociopolítica, crea presiones migratorias, agrava las injusticias globales y pone en peligro los derechos humanos y la paz (Borrell y Hoyer 2021)[802].

La UE, comprometida con la puesta en marcha de la Agenda 2030, incluidos los ODS de Naciones Unidas[803], ha integrado la diplomacia climática[804] como parte de la estrategia global de la Unión, es decir, de la política exterior y de seguridad. Presente en la Estrategia Global, la diplomacia climática[805] convive con la diplomacia energética, destacándola más de lado de la seguridad climática (por las amenazas como consecuencia del cambio climático) junto a la inseguridad energética[806]. En cualquier caso, tanto la diplomacia climática como la diplomacia energética han pasado a formar parte de la diplomacia del Pacto Verde Europeo (Petri 2020), lanzado este por la Comisión a finales de 2019[807], como quedó reflejado en las Conclusiones del Consejo, adoptadas el 25 de enero de 2021, ***Sobre diplomacia climática y energética - Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo***[808], y en las que pone de manifiesto que, dado que la UE solo representa el 8% de las emisiones mundiales, no basta con una política interna ambiciosa, y aboga por una acción mundial urgente, colectiva y contundente[809]. En las Conclusiones del

---

[802] «Los Estados miembros de la UE aprueban la Hoja de ruta del Banco Climático del Grupo BEI para el período 2021-2025», Banco Europeo de Inversiones, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/press/all/2020-307-eu-member-states-approve-eib-group-climate-bank-roadmap-2021-2025?lang=es

[803] El 8 de octubre de 2021, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU declaró que un medioambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano y exhortó a todos los Estados a trabajar juntos, en conjunto con otros actores, para implementarlo. Véase: https://news.un.org/es/story/2021/10/1498132

[804] «Climate, Environment & Energy», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/climate-environment-energy_en

[805] Dos años después de la EG, el 3 de julio de 2018, el PE aprobó la Resolución «sobre la diplomacia climática» (2017/2272(INI)) (2020/C 118/04) en la que llama a potenciar la lucha contra el cambio climático como motor de la cooperación internacional. Véase: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018IP0280&from=EN

[806] European External Action Service, *Shared vision, common action: a stronger Europe: a global strategy for the European Union's foreign and security policy*, Publications Office, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2871/9875

[807] El Pacto Verde Europeo viene recogido en la Comunicación de la Comisión COM(2019) 640 final, en cuyo punto 3 aboga por que la UE sea líder mundial en este campo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN

[808] Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética - Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo, del 25 de enero de 2021 (5263/21), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5263-2021-INIT/es/pdf

[809] Carla Figueira y Aimee Fullman, *Emergencies, Emergences, Engagement: Cultural Relations and Climate Action*. Cultural Relations Collection, British Council, 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/cultural_relations_collection_2021_emergencies_emergences_engagement_carla_figueira_and_aimee_fullman_1208.pdf

Consejo del 9 de marzo de 2023, ***Reforzar la diplomacia climática y energética de la UE en una década crítica***, se alude específicamente a la amenaza de Rusia y la reconstrucción «verde» de Ucrania, y reitera la necesidad de trabajar con los socios internacionales en la lucha contra el cambio climático y la transición energética[810]. Como puede apreciarse, este es un tema de la clara vinculación de la dimensión externa con las políticas internas de la UE (Keukeleire y Delreux 2022) que, en este caso, se trata de una competencia compartida (medioambiente y energía), del artículo 4 del TUE[811]. Una manifestación más de esta conexión entre las políticas externas e internas fue la decisión de UE de prescindir de las fuentes de energías fósiles de Rusia tras su invasión a gran escala de Ucrania. El 8 de marzo de 2022, la Comisión presentó la ***Comunicación REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*** (COM(2022) 108 final). El plan REPowerEU, en el marco del Pacto Verde Europeo, tiene también el objetivo de acelerar la transición verde, aumentando la resiliencia del sistema energético europeo, basada entre otras medidas, en la diversificación de fuentes y suministros, lo que ha llevado a la UE a buscar una nueva red de alianzas al respecto[812].

Los temas relacionados con los riesgos de la seguridad climática, o más ampliamente, de la «seguridad ecológica» (Lazard 2021), pueden tener bien un enfoque a largo plazo de carácter preventivo, a través de un ambicioso plan para poner en marcha de manera efectiva los Acuerdos de París[813]; o bien, con un enfoque más inmediato de carácter defensivo, monitorizando los potenciales conflictos o desastres naturales, a través de un sistema de alerta rápida, o a través de los mecanismos recogidos en la *Hoja de ruta sobre cambio climático y defensa* del SEAE[814] (Remling y Barnhoorn 2021). En cualquier caso, la acción de la UE tiene un impacto geoestratégico que hay que tener en cuenta (Leonard,

[810] Council conclusions on Climate and Energy Diplomacy, del 9 de marzo de 2023 (7248/23), https://www.consilium.europa.eu/media/62942/st07248-en23.pdf
[811] El artículo 4 del TUE con la lista de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12016E004
[812] La COM(2022) 108 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0108&from=EN Véase también: «REPowerEU. Affordable, secure and sustainable energy for Europe», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en
[813] Estos objetivos de política exterior tienen reflejo en las acciones coordinadas a nivel multilateral, en el seno de Naciones Unidas (COP 26, en Glasgow en 2021) y también del G-7 y G-20, con la UA o, especialmente, con los países de vecindad.
[814] EEAS, *Climate Change and Defence Roadmap*, de 9 de noviembre de 2020 (12741/20), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12741-2020-INIT/en/pdf

Pisani-Ferry, y otros 2021). El hecho de que tenga como objetivo alcanzar una neutralidad climática para 2050[815], hará que la UE transforme su economía, cambie las fuentes de energía y su suministro, lo que repercutirá en la relación con sus socios (Clark, Dennison y Engström 2021), afectando por ende sus relaciones comerciales, la estabilidad de algunos países (Gaub y Lienard 2021), las misiones de paz o resolución de conflictos (Krampe y Remling 2020), y también las prioridades en la ayuda al desarrollo o sus inversiones[816].

El Pacto Verde Europeo también tiene una vertiente en la acción cultural externa de la UE (Kononenko 2021), ya sea por medio de la protección del patrimonio cultural de las amenazas del cambio climático, como lo viene reclamando la UNESCO[817], o el ICOMOS[818]; o a través de la iniciativa la Nueva Bauhaus Europea. En las ***Conclusiones del Consejo sobre la gestión de riesgos en el ámbito del patrimonio cultural*** (2020/C 186/01) se reconoce expresamente que «el cambio climático es un fenómeno mundial y constituye un reto descomunal que tiene enorme influencia en el patrimonio cultural y natural, y es necesario adoptar, en la medida de lo posible, medidas para prevenir, mitigar, adaptar y, cuando sea factible, revertir las consecuencias negativas»[819]. Esta preocupación se materializó, entre otras acciones, en la creación por parte del Consejo de Cultura de octubre de 2020, de un MAC compuesto por expertos nacionales con el objetivo de identificar e intercambiar buenas prácticas y medidas innovadoras para la protección del

---

[815] «Asegurar una energía descarbonizada y asequible» o «Garantizar y diversificar el suministro de materias primas fundamentales», son dos de las diez prioridades de la llamada *Autonomía estratégica abierta* recogidos en la Comunicación de la Comisión COM(2021) 750 final, *Informe sobre prospectiva estratégica de 2021. La capacidad y libertad de actuación de la UE*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0750&from=EN Y más información aquí: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[816] La UE, junto con los Estados miembros y el BEI son los mayores contribuyentes de ayuda para luchar contra el cambio climático en los países en vías de desarrollo. Véase: «International climate finance», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/international-climate-finance_en

[817] La UNESCO considera que la cultura es un instrumento para mitigar y adaptarse al cambio climático, y favorecer estrategias basadas en un cambio de comportamiento (Señalar que los Estados Miembros adoptaron en 2017 la *Declaración de Principios Éticos en relación con el Cambio Climático*, https://es.unesco.org/news/estados-miembros-adoptan-declaracion-principios-eticos-relacion-cambio-climatico). Cabe recordar también que el organismo internacional monitoriza los sitios patrimonio cultural de la Humanidad y el impacto que tiene en ellos. Véase: https://www.unesco.org/en/culture-and-climate-change (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[818] ICOMOS, «The Future of Our Pasts: Engaging Cultural Heritage in Climate Action». *ICOMOS Climate Change and Cultural Heritage Working Group*, Paris, 2019, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://openarchive.icomos.org/id/eprint/2459/1/CCHWG_final_print.pdf

[819] Conclusiones del Consejo sobre la gestión de riesgos en el ámbito del patrimonio cultural (2020/C 186/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XG0605(01)&from=EN

patrimonio cultural (incluyendo tanto el aspecto tangible como intangible del patrimonio) en relación con el cambio climático[820].

La Nueva Bauhaus Europea[821] pretende convertir el Pacto Verde Europeo en algo perceptible y en el que todos los ciudadanos europeos puedan participar, sin limitarse a la UE. Así se afirma en la Comunicación de la Comisión [COM(2021) 573 final] ***Nueva Bauhaus Europea***[822]*:* «La Nueva Bauhaus Europea llegará mucho más allá de las fronteras europeas con el tiempo para difundir sus principios de sostenibilidad, inclusión y estética a escala mundial». Si bien la iniciativa está en una fase de desarrollo incipiente se piensa dar pasos para movilizar a los agentes interesados, llevando la conversación sobre estos temas también fuera de la UE (con especial énfasis en los países vecinos de la UE), en cooperación con el SEAE, las delegaciones de la Unión Europea y las organizaciones y redes internacionales.

En cuanto a la financiación[823], 85 millones de euros se dedicaron a proyectos de la Nueva Bauhaus Europea de los programas de la UE en 2021 - 2022. Por su parte, muchos otros programas de la UE (LIFE, para temas de medioambiente y cambio climático; Horizonte Europa, para la investigación e innovación, dentro del Pilar 2 — Desafíos mundiales y competitividad industrial europea; Europa Creativa, capítulo «Cultura» y capítulo «Intersectorial»; Erasmus+; FEDER, entre otros) han integrado a la Nueva Bauhaus Europea en su planificación sin un presupuesto específico predefinido. En 2023, a los países de los Balcanes Occidentales se les ofreció la oportunidad de participar en los Premios de la NBE.

---

[820] Este *MAC para fortalecer la resiliencia del patrimonio cultural frente al cambio climático* se enmarca dentro del Plan de Trabajo para la Cultura 2019-2022 y la Nueva Agenda para la Cultura; y entronca con los ODS 13, «Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos»; y el ODS 11, «Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles»; y, especialmente, el ODS 11.4 «Reforzar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural». Mandato aprobado por el Consejo el 12 de octubre de 2020 (11535/20), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11535-2020-INIT/en/pdf

[821] La Nueva Bauhaus Europea dispone de una página web específica: https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_en

[822] Comunicación COM(2021) 573 final: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0573&from=EN

[823] Para más información, consultar el anejo 2 de la Comunicación COM(2021) 573 final, que lleva por título *Movilización de los programas de la UE*: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fdc74aae-1625-11ec-b4fe-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_3&format=PDF Véase también: «New European Bauhaus: new actions and funding to link sustainability to style and inclusión», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4626

6. ESTRATEGIA DIGITAL EN LAS RELACIONES EXTERIORES

La revolución digital también ha tenido un gran impacto en las relaciones internacionales, y en especial la diplomacia. Se han acuñado distintos términos como ***diplomacia-e***, en la que se utilizan medios digitales para ejercer las funciones tradicionales (Fletcher 2016)[824]. O bien, de **diplomacia híbrida**, en la que se combinan el *off-line* con el *on-line* (Hocking y Melissen 2015). Igualmente, de la **cíber-diplomacia**, más enfocada al despliegue de los recursos diplomáticos para asegurar los intereses nacionales en el ciberespacio, en concreto, mantener un internet seguro y libre, luchar contra el cibercrimen o proyectar confianza (Barrinha y Renard 2017). Por otro lado, se habla de la **diplomacia digital** (Bjola y Holmes 2015), utilizada ampliamente para referirse a la diplomacia pública ejercida en un ámbito particular, el digital (Manor 2019), sobre todo, en la utilización de las redes sociales (Adesina 2017), con especial énfasis en la lucha contra la propaganda y la desinformación («el lado oscuro de la diplomacia digital» como lo llama Corneliu Bjola (2019)), e incluso para analizar las cuestiones de género en las redes sociales (Wright y Guerrina 2020). La UE no ha sido ajena a esta situación y ha adaptado su discurso o estrategia a lo digital, como se comprobó en la crisis migratoria de 2015, en la que se puso en juego su reputación (Zaiotti 2021). Como dice Marcus Holmes (2015): «desde una perspectiva de diplomacia pública, el objetivo de utilizar las ICT, o las estrategias de diplomacia digital, es la producción, difusión y mantenimiento de conocimiento que ayuda a promover los intereses estatales». Pero también la UE ha dado pasos para ir más allá y reconocer a la diplomacia digital en un sentido más amplio como un componente esencial de su acción exterior, como se demostró con la adopción de las

[824] Según Tom Fletcher, la diplomacia-e nació oficialmente el 4 de febrero de 1994 cuando el entonces primer ministro sueco Carl Bildt envió el primer correo electrónico diplomático al presidente estadounidense Bill Clinton felicitándolo por levantar el embargo contra Vietnam. Ver página 28 de la obra referida.

Conclusiones del Consejo del 18 de julio de 2022[825] y la apertura de una oficina en San Francisco, California[826].

La UE ha puesto en el centro de sus prioridades lo digital («Una Europa adaptada a la era digital»), como se vio en el capítulo 2, aspecto que tiene obviamente un impacto en la soberanía de la UE y en las relaciones internacionales. La presidenta de la Comisión dijo en su discurso del estado de la Unión de 2021[827]: «Del sector digital depende nuestro éxito o fracaso. Esto refleja la importancia de invertir en nuestra soberanía tecnológica europea. Tenemos que duplicar la inversión para moldear nuestra transformación digital de acuerdo con nuestras propias normas y valores». Asimismo, la Década Digital basada en los valores de la UE y su experiencia a nivel global a la hora de fomentar el libre comercio, la seguridad y el Estado de derecho, tiene también por objetivo desarrollar las bases de una alianza internacional[828] para que se beneficie todo el mundo, en colaboración con distintos países y organizaciones internacionales. Por otro lado, cabe señalar que la inteligencia artificial ha cobrado protagonismo en los últimos años. Así, en el *Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial*[829] al hablar de los aspectos internacionales de la IA, se dice que «Europa está bien posicionada para ejercer el liderazgo mundial, creando alianzas en torno a los valores comunes y la promoción de un uso ético de la IA».

[825] En las Conclusiones sobre la Diplomacia digital de la UE de 18 de julio de 2022 se abordan temas como los intereses geoestratégicos, el respecto por los derechos humanos y las libertades fundamentales en el espacio digital, hasta la necesidad de promover un Internet abierto y libre con tecnologías éticas e inclusivas, que contribuyan a un mundo más seguro. Council Conclusions on EU Digital Diplomacy, de 18 de julio de 2022 (11406/22), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11406-2022-INIT/en/pdf

[826] La UE abrió una oficina en San Francisco en 2022 con el objetivo de reforzar la cooperación en materia de diplomacia digital con Estados Unidos. Véase: «US/Digital: EU opens new Office in San Francisco to reinforce its Digital Diplomacy», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/usdigital-eu-opens-new-office-san-francisco-reinforce-its-digital-diplomacy_en

[827] Ursula von der Leyen, «2021 State of the Union Address by President von der Leyen», *Comisión Europea*, 15 de septiembre de 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701

[828] En el marco de lo establecido en la Comunicación COM(2021) 118 final, la *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118&from=en

[829] European Commission, *White Paper On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust*, COM(2020) 65 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0065&from=FR

Su dimensión internacional[830] tiene un enfoque regional: Vecindad, Mediterráneo, América Latina[831] y África, India, Estados Unidos[832] y Japón[833]. Y, al mismo tiempo, tiene un enfoque por objetivos: garantizar un Internet libre, abierto y seguro; luchar contra el terrorismo y la desinformación[834]; crear expertos digitales en las delegaciones de la UE; organizar encuentros de alto nivel sobre la materia con sus socios; desarrollar un enfoque europeo sobre la IA[835]. Ejemplo de esto último es *The international outreach for human-centric approach artificial intelligence project (InTouchAI.eu)*[836], que cuenta con el apoyo del FPI, de la DG CONNECT, en colaboración con el SEAE, con la misión de promover el desarrollo responsable de IA a nivel global.

Igualmente, la UE, como otros Estados miembros de la UNESCO, apoyó la adopción el 25 de noviembre de 2021, de la *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*[837], que tiene como objetivo «hacer realidad las ventajas que la IA aporta a la sociedad y reducir los riesgos que conlleva. Garantizar que las transformaciones digitales promuevan los derechos humanos y contribuyan a la consecución de los ODS abordando cuestiones relativas a la transparencia, la rendición de cuentas y la privacidad, con

---

[830] «Shaping Europe's Digital Future. International Relations», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/international-relations

[831] «New digital data highway linking Europe and Latin America renews transatlantic cooperation», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/new-digital-data-highway-linking-europe-and-latin-america-renews-transatlantic-cooperation

[832] «EU-US Trade and Technology Council», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en

[833] Tema propuesto por Japón en la reunión del G7 en 2016. Se ha tratado la IA en otros foros (ONU, OCDE y Consejo de Europa). La UE tiene un especial interés en reforzar las alianzas en el área del Indo-Pacífico en materia de ciberseguridad con Japón y Estados Unidos, en particular: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-strengthens-indo-pacific-cybersecurity-cooperation-week-long-expert-training

[834] «New EU Cybersecurity Strategy and new rules to make physical and digital critical entities more resilient», European Commission, 16 de diciembre de 2020, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2391 Véase también: Comisión Europea, Comunicación Conjunta de 16 de diciembre de 2020, La Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0018&from=EN

[835] La IA fue objeto de una Comunicación de la Comisión (COM(2018) 237 final, en la que se destaca en el punto 3.4, la necesidad de aunar fuerzas y la oportunidad que supone para la UE de «realizar una contribución única al debate mundial en torno a la IA, sobre la base de sus valores y derechos fundamentales». Véase: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN Este documento, debido a los rápidos cambios en la materia, se actualizó por la Comunicación COM(2021) 205 final «Fomento de un enfoque europeo de la IA» en la que se habla de potenciar el liderazgo mundial de la UE sobre la base de un plan coordinado revisado sobre IA. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:205:FIN
Para más información: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-approach-artificial-intelligence

[836] «International outreach for human-centric artificial intelligence initiative», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/international-outreach-ai

[837] Texto completo de la Recomendación de la UNESCO: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379920_spa.page=15

capítulos políticos orientados a la acción sobre la gobernanza de los datos, la educación, la cultura, el trabajo, la atención sanitaria y la economía»[838].

F. UNA ACCIÓN MULTINIVEL: AGENTES DE LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR

Aquí se aborda el tema de los agentes institucionales de la acción cultural exterior y otros que son mediadores de esta acción. No se incluye a la sociedad civil *per se*, como no se ha hecho en anteriores capítulos, aunque sea uno de los niveles menos tratados en los análisis de la política exterior, así como los destinatarios de esta, lo que Stephan Keukeleire llama la perspectiva *outside-in* (2015).

Como se ha visto en el capítulo anterior y por lo que se ha venido analizando hasta hora, se puede afirmar que hay una multiciplicidad de actores en el ámbito de la acción cultural exterior de la UE[839]. La naturaleza de los mismos es muy diversa[840], fiel reflejo de una política exterior multinivel compleja (Keukeleire y Delreux 2014) o referida a la política cultural, multivocal (Sassatelli 2009). En concreto, en este ámbito, el marco institucional también lo es ya que hay que movilizar y coordinar un elevado número de instituciones públicas y privadas y actores sociales que intervienen en las prácticas culturales en diversos grados y en virtud de diferentes disposiciones tanto dentro como fuera de las fronteras del Estado (Carta 2020). Aquí se habla de la acción llevada a cabo desde las instituciones comunitarias bajo el principio de subsidiariedad.

---

[838] «Los Estados miembros de la UNESCO adoptan el primer acuerdo mundial sobre la ética de la inteligencia artificial», UNESCO, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://es.unesco.org/news/estados-miembros-unesco-adoptan-primer-acuerdo-mundial-etica-inteligencia-artificial

[839] Trobbiani y Schunz han analizado el caso práctico de la diplomacia cultural de la UE en Estados Unidos. Para más información: Riccardo Trobbiani y Simon Schunz, «The European Union's Multi-Level Cultural Diplomacy vis-à-vis the United States of America», *UNU-CRIS Working Paper Series* W2018/7 (2018), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2018-7.pdf

[840] Al comprobar las fuentes de financiación se puede ver claramente esta multiciplicidad de actores. Para más detalles, véase el informe *Understanding EU financing for external action* del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo de 2021, cuya autora es Velina Lilyanova, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/679101/EPRS_IDA(2021)679101_EN.pdf

En el Título III del TUE, sobre las Disposiciones sobre las instituciones europeas se pueden encontrar las atribuciones que, de manera explícita, tienen las mismas en el área de la acción exterior. Es decir, no solo aquellas a las que los Tratados atribuyen una competencia en este campo, sino también a otras instituciones y organismos que juegan un papel relevante en la acción exterior, poniendo mayor énfasis en la cultura, como se mencionan en la Estrategia Global de 2016 y que se podrían dividir en tres niveles siguiendo a Trobbiani y Pavón-Guinea (2019): Comisión, Consejo y Parlamento Europeo. Sin embargo, es necesario adaptar su planteamiento a la nomenclatura más reciente, y ampliarla el esquema con otros actores.

1. EL CONSEJO EUROPEO Y SU PRESIDENTE

Cabe recordar que en las reuniones del Consejo Europeo se adoptan una serie de conclusiones que definen las líneas de orientación u objetivos que se deben alcanzar (art. 26 TUE). Y es el presidente del Consejo Europeo quien preside sus reuniones y da continuidad a sus trabajos. Prácticamente en todas las reuniones del Consejo Europeo se tratan asuntos relacionados con la política exterior, incluidos los temas vinculados a la cultura. Sin embargo, este punto tiene una relevancia puramente declarativa como se ha visto en el caso de las cumbres con los bloques regionales.

Por otro lado, el presidente del Consejo Europeo desempeña una labor más allá de las reuniones y trabajos del propio Consejo al asumir la representación exterior de la UE, según el artículo 15.6 (segundo párrafo) del TUE[841]. Ello le lleva a presidir las cumbres internacionales, junto la presidenta de la Comisión[842], y a intervenir en foros internacionales, como en Naciones Unidas, en los que expone la posición de la UE en el

[841] Art. 15.6 (segundo párrafo) del TUE: «El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».
[842] «EU-India leaders' meeting via video conference, Porto, 8 May 2021», European Council, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/05/08/

mundo[843]. Con todo, su representación es más bien formal ya que quien aplica la PESC y vela por su unidad, coherencia y eficacia es el AR/VP.

2. EL CONSEJO (DE MINISTROS)

En un principio, el Consejo (de Ministros) que se ocupa de la acción exterior de la UE, que incluye la política exterior, defensa y seguridad, comercio, cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, es el de Asuntos Exteriores (FAC, en sus siglas en inglés), según el art. 16. 6 (segundo párrafo)[844]. Dependiendo de los asuntos a tratar, los ministros de cada ramo pueden participar en el Consejo de Asuntos Exteriores. Las reuniones están presididas por el AR/VP. Pero, en el seno del Consejo de Ministros de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, también se discuten asuntos relacionados con la acción cultural exterior. Para apoyar los trabajos del Consejo, este se dota de una serie de órganos preparatorios[845] tanto para Asuntos Exteriores, como para Educación, Juventud, Cultura y Deporte. En el primero, hay un gran número de grupos, entre que los que se podrían mencionar el Grupo «América Latina y Caribe», el Grupo «Cooperación para el Desarrollo» o el Grupo «Derechos Humanos». En el segundo, encontraríamos el Comité de Asuntos Culturales (CAC)[846]. Este comité prepara los trabajos de los ministros de Cultura de la UE en ámbitos relacionados con la cooperación cultural en la UE y con la cooperación cultural entre la UE y países no pertenecientes a la UE. Y el principal marco de cooperación viene definido en los planes de trabajo plurianuales en materia de cultura que se han abordado previamente, y que son elaborados por el CAC y adoptados por los ministros de Cultura de la UE.

---

[843] Charles Michel, «A stronger and more autonomous European Union powering a fairer world - Speech by President of the Council of the EU at the UN General Assembly», European Council, 25 de septiembre de 2020, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/25/a-stronger-and-more-autonomous-european-union-powering-a-fairer-world-speech-by-president-charles-michel-at-the-un-general-assembly/pdf

[844] Según el art. 16. 6 (segundo párrafo) del TUE: «El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión».

[845] «Council preparatory bodies», Council of the EU, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/

[846] Para conocer los órganos preparatorios relacionados específicamente con Cultura: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/?filters=1665 (acceso el 11 de septiembre de 2023).

Una parte fundamental de la labor del Consejo de Ministros es la adopción de las conclusiones, como las que se adoptaron en el Consejo de Asuntos Exteriores del 8 de abril de 2019[847], que además de temas relacionados con la actualidad internacional de entonces, como Afganistán o Venezuela, se discutió sobre las relaciones culturales internacionales. En ellas se fijaron el objetivo de reforzar la eficacia y la incidencia de la política exterior de la UE mediante la integración de las relaciones culturales internacionales en el ámbito de sus instrumentos de política exterior. Y reconocieron que es necesaria una concepción transversal de la cultura y la inclusividad. Las conclusiones también instaban a los Estados miembros, a la Comisión y al Servicio Europeo de Acción Exterior a reforzar la cooperación y la orientación estratégica sobre la mejor manera de promover las relaciones culturales internacionales.

Por otro lado, el Consejo puede crear lo que en inglés se llama el *Friends of the Presidency Group* o Grupo de Amigos de la Presidencia. Es un grupo de apoyo al Consejo y está liderado por la presidencia rotatoria del mismo para asegurar la coordinación transversal de determinados asuntos e identificar posibles sinergias. En el ámbito objeto de estudio de la tesis se ha analizado más arriba, como ejemplo, el informe de 2018 adoptado por el Grupo de la Presidencia *Sobre el planteamiento estratégico de las relaciones culturales internacionales*[848].

3. LA COMISIÓN

La Comisión asume, según el artículo 17.1 del TUE, la representación exterior de la Unión, «con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados». Su **presidenta**, como jefa de la Comisión, la representa en foros y cumbres internacionales. Al organizar y distribuir el trabajo interno y asignar las carteras a los comisarios, marca su acción. E iniciativas concretas de la presidencia de la Comisión también pueden estar vinculadas al peso de la UE en las relaciones culturales

[847] Las conclusiones del Consejo sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y establecen un marco de actuación de los Estados miembros y las instituciones de la UE (2019/C 192/04).
[848] Council of the EU, Report on certain elements of the future EU strategic approach to international cultural relations, 20 de junio de 2018 (9952/18), http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9952-2018-INIT/en/pdf

internaciones, como el caso del proyecto *New Narrative for Europe*, lanzado por Durão Barroso en 2013[849] o más recientemente el protagonismo de Von der Leyen en la crisis de Ucrania.

Como se ha visto en el capítulo 1, el colegio de Comisarios 2019-2024 tiene como mandato seis prioridades. Para las seis prioridades, se asigna un grupo de trabajo formado por varios comisarios. La prioridad relacionada con este apartado es: «Una Europa más fuerte en el mundo», y que abarca una amplia gama de temas, como la política exterior y de defensa, la política comercial, las asociaciones internacionales, la política de vecindad o de ampliación. En consecuencia, están involucrados, además del AR, los comisarios de Vecindad y Ampliación, Asociaciones Internacionales, y el de Gestión de Crisis[850]. En realidad, la mayoría de las carteras tienen una dimensión internacional, como el *Pacto Verde Europeo*, *Una Europa Adaptada a la Era Digital*, *Promoción de nuestro Modo de Vida Europeo* o *Justicia o Valores*, aunque orgánicamente no dependan o coordine el AR.

Además del mandato asignado por la presidenta a los comisarios, surgen iniciativas o estrategias singulares de amplio carácter transversal que afectan a varias carteras, mandatadas por el Consejo[851], como la *Global Gateway* lanzada en 2021 y con la intención de movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones en terceros países para 2027. Su finalidad es, bajo el espíritu *Team Europe*, alineándose con los objetivos geoestratégicos de la UE, establecer redes de conexión sostenibles y confiables que

[849] La iniciativa lanzada por el entonces presidente de la Comisión Barroso y el presidente del Consejo Donald Tusk, en julio de 2013, convocó a diferentes sectores para tratar temas como qué valores culturales necesita Europa para construir una historia común; el poder blando de Europa: las artes, el patrimonio cultural o las ciencias; y la imagen y papel de Europa en un mundo global e interdependiente. Véase: «Press release: "New Narrative for Europe": General Assembly launched in Warsaw», European Commission, 10 de julio de 2013, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_676
https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/policy/new-narrative/documents/declaration_en.pdf

[850] Ursula von der Leyen, *Carta de mandato de la presidenta de la Comisión Europea al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea*, Comisión Europea (2019), https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[851] El 12 de julio de 2021, se aprobaron las Conclusiones del Consejo *Una Europa conectada a escala mundial*. En ellas se hace hincapié en la necesidad de que la UE siga un enfoque geoestratégico y mundial de la conectividad con el objetivo de impulsar sus intereses económicos, de política exterior y de desarrollo, así como sus intereses en materia de seguridad, y promover los valores europeos. Véase: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10629-2021-INIT/es/pdf Cabe recordar que esta visión estratégica nace de lo acordado en las Conclusiones del Consejo del 15 de octubre de 2018 (en preparación de la reunión Asia-Europa (ASEM) un mes más tarde de aquel año) *Conectar Europa y Asia - Elementos de una estrategia de la UE*, https://www.consilium.europa.eu/media/36706/st13097-en18.pdf (accesos el 11 de septiembre de 2023).

mejoren la vida de las personas y del planeta, y aborden los desafíos globales más apremiantes, desde la lucha contra el cambio climático hasta la mejora de los sistemas de salud y el impulso de la competitividad y la seguridad de las cadenas de suministro mundiales[852]. También tiene un capítulo dedicado a la educación, por ejemplo, en África[853].

Con todo, hay que referirse al papel del AR, por estar al frente de la política exterior de la Unión y desempeñar también un papel importante, como vicepresidente de la Comisión, a la hora de garantizar un vínculo más directo entre los aspectos internos y externos de políticas comunitarias, también en el ámbito de la cultura. Igualmente, es necesario hacer mención de otras carteras que tienen relación con las relaciones culturales internacionales en el seno de la Comisión, ya que esta «está comprometida a reforzar el potencial de la cultura junto con sus Estados miembros y otros actores internacionales, en el espíritu de un multilateralismo efectivo»[854].

a) EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SEAE

El artículo 18[855] del TUE está dedicado al Alto Representante, figura creada en el Tratado de Ámsterdam en 1999. En el Tratado de Lisboa, sin embargo, se ampliaron sus

---

[852] Esta iniciativa viene impulsada por la Comisión y el AR a través de la Comunicación Conjunta *The Global Gateway*, JOINT(2021) 30 Final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021JC0030 Se prevé una financiación hasta 2027 de 300.000 millones de euros. Las áreas clave son: el sector digital, el clima y la energía, el transporte, la salud, y la educación y la investigación: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[853] En el sector de la educación, la UE está invirtiendo en 25 proyectos de desarrollo de capacidades en el campo de la educación y formación profesional en los que participan 26 países africanos. Más información en la presentación de los resultados de la primera reunión del consejo de Global Gateway el 11 de diciembre de 2022, véase: «Global Gateway: First meeting of the Global Gateway Board», European Commission, 11 de diciembre de 2022, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7656

[854] «World Day for Cultural Diversity for Dialogue and Development: Joint Statement by High Representative/Vice-President Borrell and Commissioners Gabriel and Urpilainen», European Commission, 20 de mayo de 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_2549

[855] Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea — Título III — Disposiciones sobre las instituciones — Artículo 18 (DO C 202 de 7.6.2016, pp. 26-27): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12016M018

1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
2. El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.
3. El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.

competencias, asignándole la función de vicepresidente de la Comisión, para facilitar la coherencia y coordinación entre las políticas externas e internas de la UE. Es el responsable de llevar a cabo tanto la política exterior y de seguridad común (artículos 24-41) como la política común de seguridad y defensa (artículos 42-46) de la UE.

Apoyado por el SEAE, que entró en funcionamiento en 2011[856] y que en 2021 se cumplió el décimo aniversario, contribuye a su desarrollo mediante propuestas, y a asegurar la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo. Precisamente, al presidir el Consejo de ministros de Asuntos Exteriores, la figura del AR/VP ayuda a dar mayor consistencia a la política exterior de la UE ya que antes la definición de la acción exterior caía solo en el ámbito de los Estados y era delimitada por las presidencias rotatorias del Consejo de la UE cada semestre. Sin embargo, la naturaleza híbrida y dependiente de otros organismos (Comisión, Consejo y Estados miembros) del personal del SEAE, tanto en su sede en Bruselas, como en las delegaciones en terceros países o ante organismos internacionales, hace mermar sus capacidades y requiere una mayor integración (Vimont 2021). Este personal se divide en cinco categorías[857]: funcionarios, agentes temporales, agentes contractuales, agentes locales y expertos nacionales adscritos. En 2022 se lanzó un proyecto piloto a iniciativa del Parlamento Europeo para crear una Academia Diplomática a nivel europeo para reforzar las capacidades del servicio exterior[858].

Los temas culturales en la acción exterior pasaron a un primer plano con la Estrategia Conjunta de 2016 y en los trabajos de la anterior AR/VP, Federica Mogherini y del

---

4. El Alto Representante será uno de los vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.

[856] Tras la entrada en vigor del TUE en 2009, se creó el SEAE por la Decisión 2010/427/EU del Consejo, de 26 de julio de 2010, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas_decision_en.pdf

[857] EEAS, *Human Resources Report 2021*, Brussels, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/FINAL_EEAS%20HR%20Report%202021.pdf

[858] Con la participación de los representantes de los servicios exteriores de los países de la UE, Ucrania, Moldavia, Georgia, Balcanes Occidentales y Turquía, y con una dotación del PE de 990.000 euros para 2022/23. Véase: «The EEAS launches a pilot project for the creation of a European Diplomatic Academy», EEAS, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eeas-launches-pilot-project-creation-european-diplomatic-academy_en

SEAE[859]. Tanto entonces como con el equipo de Josep Borrell, la cultura no tiene un lugar destacado en el organigrama del SEAE[860]. En concreto, dependiendo del secretario general, recaen en el responsable de Comunicación Estratégica y Previsión, bajo el cual hay un jefe de la División de Comunicación y Diplomacia Pública. En esta unidad hay personal encargado, entre otros muchos asuntos, de la diplomacia cultural[861]. La diplomacia pública, según viene entendida por la SEAE, tiene por objetivo facilitar la comprensión de la visión de la UE en el mundo, de sus prioridades y políticas, promover los valores e intereses de la UE y mejorar la imagen y percepción de la UE. Y lo hace mediante el intercambio entre ciudadanos y potenciando la red de contactos del mundo académico y estudiantes, grupos de jóvenes[862], *think-tanks*, comunidades de negocios, medios de comunicación, sociedad civil y cultural. Este enfoque amplio se despliega en acciones concretas como, por ejemplo, el apoyo a la plataforma *Relaciones Culturales Internacionales*, a las iniciativas Jean Monnet, pero también a otras bajo el paraguas del programa Erasmus+ y Horizonte Europa, incluso al *Global Gateway*[863].

Para la implementación de la Estrategia Conjunta antes señalada, la UE puede contar con sus 140 delegaciones y oficinas que operan en todo el mundo, pudiendo actuar como facilitadoras y fomentar las sinergias y la cooperación en el ámbito de las relaciones culturales internacionales entre los Estados miembros (Bicchi y Schade 2022), sus institutos culturales nacionales de los Estados miembros, las empresas o fundaciones y la sociedad civil. A pesar de que las competencias culturales no son comunitarias sino de los Estados miembros, en la mayoría de las delegaciones, replicando la estructura de la sede, los encargados de los asuntos culturales son los responsables de las Sección de Prensa y Diplomacia Pública. Sin embargo, en algunas delegaciones existe

[859] Búsquedas con la palabra «Culture» en la web del SEAE, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/search_en?fulltext=culture
[860] Para conocer más detalles del organigrama del SEAE (30.04.2023), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/structure-and-organisation_en
[861] Entre ellos, figuran varios funcionarios dedicados al desarrollo de políticas de diplomacia pública, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/EEAS/EEAS_CRF_248858
[862] En el marco del Año Europeo de la Juventud 2022, la Comisión y el Alto Representante adoptaron el Plan de Acción para la Juventud en la acción exterior de la Unión Europea para 2022-2027, el primer marco político para una asociación estratégica con jóvenes de todo el mundo para construir un futuro más resiliente, inclusivo y sostenible. Véase: «Press release: European Year of Youth 2022: EU adopts the first Youth Action Plan in EU External Action to strengthen engagement with young people worldwide», EEAS, 4 de octubre de 2022, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5884 Más detalles sobre el Plan de Acción: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15322-2022-INIT/en/pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[863] En la página web del SEAE se explican algunas de las iniciativas de diplomacia pública: https://www.eeas.europa.eu/eeas/public-diplomacy_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

específicamente la figura del llamado «punto focal cultural». El Parlamento Europeo[864], así como el Consejo[865] han solicitado que se les dote de recursos necesarios a estos *cultural focal point* y pasen a formar parte de los equipos políticos y no de los de comunicación. De cualquier manera, su rol es muy limitado (Lafont de Sentenac y Helly 2020) y sus funciones en temas culturales se reduce a apoyar eventos culturales de diplomacia pública, como festivales de cine europeo o dar visibilidad a proyectos de cooperación u organizar concursos para dar a conocer el Día de Europa. Esta visión se ha plasmado en el Plan de trabajo del Consejo en materia de Cultura para 2023-2026[866].

b) ASOCIACIONES INTERNACIONALES (INTERNATIONAL PARTNERSHIPS)

Uno de los pilares fundamentales de la acción exterior se lleva a cabo a través de la cooperación al desarrollo, al frente de la cual está en el mandato 2019-2024 la finlandesa Jutta Urpilainen[867], comisaria para las Asociaciones Internacionales. Por sus objetivos (la cooperación exterior para hacer frente a los desafíos globales, promover los valores de la UE y contribuir a la paz y la prosperidad en el mundo), las temáticas que abarca (desde la cultura, el medioambiente, la igualdad de género, la paz y la democracia, la salud o incluso las infraestructuras) y por el presupuesto que maneja (79.500 millones de euros a través de *Global Europe*)[868], este departamento es uno de los más importantes de la acción exterior de la UE.

---

[864] Ver punto 69 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 2022, *sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales*, 2022/2047(INI), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0444_ES.html#def_1_23

[865] Council of the European Union, Conclusions of 21 March 2019, *On an EU strategic approach to international cultural relations and a framework for action*, 7749/19, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7749-2019-INIT/en/pdf

[866] En el Plan se menciona que la UE será la invitada de honor en la Feria del Libro de Guadalajara 2023, con el lema «Construyendo una unión de culturas».

[867] «Jutta Urpilainen», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commissioners.ec.europa.eu/jutta-urpilainen_en

[868] «Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en

Junto con el AR, la comisaria de Asociaciones Internacionales, en el espíritu del *Team Europe*[869], después de un diálogo con los Estados miembros, los socios y otras instituciones de la UE, representantes de la sociedad civil, Naciones Unidas y autoridades locales, define las prioridades a medio y largo plazo (2021-2027) de la cooperación para el desarrollo en el programa *Global Europe*[870]. El programa se subdivide, a su vez, en programas indicativos plurianuales (MIP, en sus singlas en inglés)[871] de carácter geográfico (África subsahariana; Asia y el Pacífico; América y el Caribe) o temático (Derechos humanos y democracia; Organizaciones de la sociedad civil; Paz, estabilidad y prevención de conflictos; Desafíos globales). Además, existe un programa indicativo plurianual (geográfico), a cargo del NDICI-GE y del IPA III que financia la dimensión exterior de Erasmus+[872].

De la comisaria Urpilainen depende la DG para las Asociaciones Internacionales (o DG International Partnerships (INTPA)), en cuyo organigrama[873] se encuentra la Dirección de Desarrollo Humano, Migraciones, Gobernanza y Paz, y dentro de esta última existe el departamento para Juventud, Educación y Cultura[874].

---

[869] *Team Europe* se creó inicialmente para garantizar una respuesta coordinada e integral entre la UE y sus Estados miembros a la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias. En esta web se puede leer la descripción más detallada de la inicativas *Team Europe* (*Team Europe Iniciatives*) coordinadas por la DG Asociaciones Internacionales de la Comisión: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en Aquí se puede hacer un seguimiento de las acciones: https://europa.eu/capacity4dev/tei-jp-tracker/ (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[870] Las áreas prioritarias de la cooperación exterior a nivel país y regional, para el periodo 2021-2027, fueron presentadas por el AR y la comisaria Urpilainen en diciembre de 2021, por un valor total de 26.300 millones de euros. Véase: «Press release: Global Europe: the European Union sets out priority areas for cooperation with partner countries and regions around the world», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_7021

[871] Para la programación de Global Europe por áreas geográficas y temáticas, véase: https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/global-europe-programming_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[872] «ERASMUS+ Multiannual Indicative Programme 2021-2027», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-6189-erasmus-annex_en.pdf

[873] Organigrama de la DG INTPA a 1 de septiembre de 2023, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-09/organisation-chart_en.pdf

[874] Aquí se pueden encontrar más detalles de la unidad: https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/INTPA/COM_CRF_240795 En el área de Educación, por citar un ejemplo, en la Cumbre sobre la Educación de 2021 de Londres, la UE, junto con los Estados miembros, prometió una contribución de 1.700 millones de euros para la Alianza Mundial por la Educación. Véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3906 (acceso el 11 de septiembre de 2023).

c) VECINDAD Y AMPLIACIÓN

Igualmente, el comisario para la Vecindad y la Ampliación es uno de los protagonistas en la acción exterior de la UE con un impacto en la cultura a través de distintos programas y mecanismos financieros de relevancia. Ocupa el cargo en el periodo 2019-2024 el húngaro Olivér Várhelyi[875]. Bajo su mando está la DG NEAR, encargada de llevar las relaciones con los Balcanes, los países de la ampliación y la vecindad sur y oriental, y está estructurada más por una distribución geográfica que por temáticas[876].

d) GESTIÓN DE CRISIS

La Unión Europea, junto con sus Estados miembros, es el mayor donante de ayuda humanitaria del mundo[877], a través de la cual se canaliza el apoyo también a números programas culturales. La UE financia alrededor del 36% de la ayuda humanitaria mundial y lo hace a través de la DG ECHO (Protección civil y ayuda humanitaria europeas)[878] que está bajo el paraguas del comisario que se encarga de la cartera de Gestión de crisis, el esloveno Janez Lenarčič[879]. La DG ECHO tiene un doble cometido con una vertiente externa pero también interna. Por un lado, tiene la función de gestionar la ayuda humanitaria a las víctimas de conflictos o catástrofes, tanto naturales como provocadas por el hombre, en terceros países; pero también es responsable de la gestión del Mecanismo de Protección Civil de la UE, que cubre intervenciones tanto dentro de la UE como en terceros países[880]. El comisario Lenarčič también gestiona la parte de la EACEA que se encarga de ayuda humanitaria, y, entre otras iniciativas, el EU Aid Volunteers, que en 2021 se convirtió en el programa Cuerpo Europeo de Solidaridad, vinculado a

---

[875] «Olivér Várhelyi», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commissioners.ec.europa.eu/oliver-varhelyi_en

[876] Organigrama de la DG NEAR a fecha del 1 de septiembre de 2023, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-08/01.09.23-OrgChart-NEAR-EN-and-FR_0.pdf

[877] Comisión Europea, Comunicación del 10 de marzo de 2021, *la acción humanitaria de la UE: nuevos desafíos, mismos principios*, (COM (2021) 110 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0110

[878] En el organigrama de la DG ECHO se puede apreciar una distribución de trabajo por áreas geográficas y mecanismos de respuesta (a 1 de septiembre de 2023), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/ECHO%20Organigramme%2001_09_2023%20EN.pdf

[879] «Janez Lenarčič», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commissioners.ec.europa.eu/janez-lenarcic_en

[880] Council of the EU, General Guidelines on Operational Priorities for Humanitarian Aid in 2023, 31 de octubre de 2022 (14280/22), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14280-2022-INIT/en/pdf

Erasmus+[881]. Y, como se ha explicado más arriba, la DG ECHO y la DG Asociaciones Internacionales, a través de sus instrumentos financieros, en especial del IVDCI – Europa Global, trabajan con la SEAE en misiones civiles para la protección del patrimonio cultural en crisis, ya sea como consecuencia de desastres naturales, bien como resultado de una guerra.

e) CULTURA

Aunque no figure su titular dentro del grupo adscrito a la prioridad «Una Europa más fuerte en el mundo»[882], los asuntos que lleva la comisaria búlgara Iliana Ivanova, que asumió su cargo en 2023 tras la dimisión de su compatriota Mariya Gabriel[883], son muy amplios (Innovación, Investigación, Cultura, Educación y Juventud) y, obviamente, todos ellos tienen una dimensión externa con unas claras implicaciones en las políticas internas de la UE. Esta dimensión doble dimensión interna-externa[884] ya la hemos analizado más arriba al hablar de la Comunicación de la Comisión *Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización* de 2007, que incluyó como uno de sus objetivos el fomento de la cultura en las relaciones internacionales de la Unión, y que fue ampliada en la Comunicación de 2018 *Una Nueva Agenda Europea para la Cultura* al recoger explícitamente un apartado sobre la materia. Además, la inclusión de la cultura en la propia acción exterior de la UE también viene recogida en la Comunicación de 2016 *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, donde dice específicamente que desarrollar las relaciones culturales internacionales permitirá avanzar en los objetivos de la Unión de promover la paz y la estabilidad internacionales, salvaguardar la diversidad y estimular el crecimiento y el empleo.

---

[881] Se trata de una iniciativa dirigida a jóvenes entre 18 y 30 años, y que se integra dentro de los programas de voluntariado europeo. Véase: https://youthforeurope.eu/european-solidarity-corps/ (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[882] Recuérdese que la cartera de la comisaria Ivanova está adscrita a la prioridad que lleva el vicepresidente Margaritis Schinas «Promoción de nuestro modo de vida europeo», junto a Igualdad (Helena Dalli), Asuntos de Interior (Ylva Johansson), Salud y Seguridad alimentaria (Stella Kyriakides) y Empleo y Derechos sociales (Nicolas Schmit). El vicepresidente Schinas tiene el mandato de, entre otros objetivos: Garantizar la coherencia de las dimensiones externa e interna de la migración, garantizar la coherencia de las dimensiones interna y externa de la seguridad y maximizar el potencial de la cultura y el deporte, el European Solidarity Corps y los programas DiscoverEU. Más información: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/schinas_en

[883] «Iliana Ivanova», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commissioners.ec.europa.eu/iliana-ivanova_en

[884] La misma Comisión le dedica un apartado específico a las relaciones culturales internacionales: https://culture.ec.europa.eu/policies/international-cultural-relations (acceso el 11 de septiembre de 2023).

Para el desarrollo de esta dimensión externa de la política cultural de la Comisión, esta se sirve de la DG EAC y su brazo ejecutivo, la Agencia Ejecutiva Europea para la Educación y la Cultura (EACEA), que gestiona programas y proyectos con un impacto en la acción cultural exterior como los de educación, formación, juventud, deporte, audiovisual, cultura, ciudadanía y ayuda humanitaria. Lo mismo con la innovación y la investigación. En el primer grupo se encuentran, entre otros[885], los programas Europa Creativa, Erasmus+; y, en los segundos, Horizonte Europa.

Dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura (DG EAC) convoca periódicamente reuniones del grupo interservicios sobre Cultura con otras direcciones generales. La DG EAC también contribuye regularmente a las consultas entre servicios sobre proyectos de legislación, políticas y programas de la UE que afectan a los sectores cultural y creativo y la diversidad de las expresiones culturales. El SEAE también convoca reuniones interservicios en relación con la UNESCO, en las que han participado la DG EAC, la INTPA y otros servicios de la Comisión.

Erasmus + es fundamental para fomentar la dimensión internacional de la educación y formación[886], promoviendo la cooperación internacional y ampliando oportunidades de movilidad fuera de Europa, mediante la financiación de intercambios y becas para grados conjuntos, fomentando la creación y la capacitación. En la implementación de determinadas acciones internacionales, la DG EAC sirve de enlace con las direcciones generales externas, en particular la DG INTPA y la DGNEAR y las delegaciones de la Unión Europea en los terceros países no asociados al programa. También desde la DG

[885] Como se ha visto anteriormente, cabe recordar que de 2016 a 2020 la EACEA administraba el Programa de movilidad académica Intra-África. Para saber más: https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020/intra-africa_en

[886] Dentro de Erasmus+ están las iniciativa Erasmus Mundus Joint Masters scholarships https://erasmus-plus.ec.europa.eu/opportunities/opportunities-for-individuals/students/erasmus-mundus-joint-masters (EMJMDs) (con ejemplos que promueven los estudios de integración europea como: https://www.master-egei.eu/) y la Erasmus Mundus Design Measures (EMDM): https://erasmus-plus.ec.europa.eu/opportunities/opportunities-for-organisations/cooperation-among-organisations-and-institutions/erasmus-mundus-design-measures-emdm (accesos el 11 de septiembre de 2023).

EAC, se promueve la excelencia del profesorado y la investigación sobre la integración europea a través de las actividades de la cátedra Jean Monnet en todo el mundo[887].

Y lo mismo ocurre con las políticas de juventud, dentro de la estrategia 2019-2027[888], se apoyan iniciativas que fomenten el diálogo intercultural, la inclusión o la participación democrática en el ámbito extracomunitario. Un buen ejemplo es el programa Cuerpo Europeo de Solidaridad, que trabaja también en proyectos del área de vecindad; y, adscrito a este programa desde 2021, EU Aid Volunteers, para proyectos humanitarios para jóvenes, tanto dentro como fuera de la UE, y que está gestionado en coordinación con DG ECHO, como se ha señalado más arriba. También es importante mencionar a SALTO[889] que desarrolla proyectos de formación para jóvenes trabajadores en Europa del Este y región del Cáucaso, la zona euromediterránea y el sureste de Europa.

Por otro lado, los programas asociados a Europa Creativa[890] tienen como una de sus prioridades reforzar la dimensión internacional, para que los sectores culturales y creativos sean activos en el plano no solo dentro, sino también fuera de la UE. Así, por ejemplo, en el subprograma «Cultura», la DG EAC tiene entre sus objetivos apoyar la capacidad de los SICC para operar transnacional e internacionalmente o promover la circulación de obras y operadores, y llegar a nuevas audiencias en Europa. O con el subprograma «MEDIA», la DG CONNECT apoya el objetivo específico de favorecer la movilidad y circulación de obras transnacional e internacionalmente ya sea con el desarrollo de videojuegos, la participación en festivales de cine, las co-producciones internacionales o la promoción de obras audiovisuales en línea.

---

[887] «Acciones Jean Monnet», Comisión Europea, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://erasmus-plus.ec.europa.eu/es/programme-guide/part-b/jean-monnet-actions

[888] Resolución del Consejo de la Unión Europea sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027, DO C 456 de 18.12.2018, p. 1/22, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:42018Y1218(01)

[889] SALTO-YOUTH significa Apoyo, Aprendizaje Avanzado y Oportunidades de Capacitación para Jóvenes. Trabaja en el marco de los programas Erasmus+ Juventud y del Cuerpo Europeo de Solidaridad. Véase su web, acceso el 11 de septiembre de 2023), https://www.salto-youth.net/

[890] Programa de trabajo de Europa Creativa para 2023, Comisión Europea, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2023-06/2023-creative-europe-annual-work-programme-C%282023%293227.pdf

Finalmente, una de las prioridades del programa Horizonte Europa 2021-2027 es la cooperación internacional, también en lo que se refiere a su segundo pilar («Los desafíos globales y la competitividad industrial europea») y, en concreto, el clúster 2 «Cultura, Creatividad y Sociedad inclusiva»[891]. Precisamente, la Comisión, publicó en 2021 la Comunicación[892] *El enfoque global para la investigación y la innovación. La estrategia de Europa para la cooperación internacional en un mundo cambiante* «para desarrollar soluciones innovadoras con las que lograr una transición ecológica y digital justa, en consonancia con los ODS, y fomentar la resiliencia, la prosperidad, la competitividad y el bienestar económico y social de Europa». Esta cooperación internacional está basada en dos objetivos. En primer lugar, crear un entorno de investigación e innovación basado en reglas y valores (como, por ejemplo, la libertad académica, la igualdad de género o la ética de la investigación); y, también, que sea abierto por defecto, para ayudar a los investigadores e innovadores de todo el mundo a trabajar juntos y encontrar soluciones a los desafíos globales. En segundo lugar, garantizar la reciprocidad y la igualdad de condiciones en la cooperación internacional en investigación e innovación. Los beneficiarios pueden ser también países fuera de la UE y, con particular atención, los investigadores y las organizaciones de países con ingresos bajos y medios, en especial, de África, a través, por ejemplo, del programa piloto ARISE (o *African Research Initiative for Scientific Excellence*)[893]. Para ello, la Comisión además de los fondos propios de Horizonte Europa, puede hacer uso de otras herramientas financieras europeas como el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, y trabajar juntamente con los Estados bajo el espíritu de cooperación *Equipo Europa*.

---

[891] Horizon Europe, Work Programme 2023-2024, 5. Culture, Creativity and Inclusive Society (European Commission Decision C(2022)7550 of 6 December 2022), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-5-culture-creativity-and-inclusive-society_horizon-2023-2024_en.pdf

[892] «Press release: Europe's global approach to cooperation in research and innovation: strategic, open, and reciprocal», European Commission, 18 de mayo de 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2465

[893] Lanzamiento del programa "African Research Initiative for Scientific Excellence" (ARISE), véase: «Press release: European Union and African Union join force», European Commission, 8 de diciembre de 2020, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2324

f) MERCADO INTERIOR

Aunque puede resultar paradójico, es importante traer a colación aquí las competencias del comisario del Mercado Interior, el francés Thierry Breton porque, como se analizó en el capítulo anterior, la DG CONNECT depende de su departamento y, por ende, el subprograma «MEDIA» también. El capítulo «MEDIA» del programa Europa Creativa apoya a las industrias cinematográfica y audiovisual europeas para desarrollar, distribuir y promover obras europeas, teniendo en cuenta el entorno digital. Además, alienta la cooperación a lo largo de la cadena de valor de la industria audiovisual y a nivel de la UE para hacer crecer las empresas y el contenido europeo a nivel mundial.

Pero también toca otras áreas que tienen una dimensión externa y que juegan un papel en la acción exterior en sentido más amplio[894] como mejorar la soberanía tecnológica de Europa o fortalecer la ciberseguridad de Europa; reforzar las herramientas de la UE para prevenir y contrarrestar la desinformación y la información falsa en línea, o garantizar el régimen de propiedad intelectual de la UE. También es responsabilidad del comisario implementar el Fondo Europeo de Defensa y fomentar la industria espacial europea.

g) COMERCIO

La UE tiene competencia exclusiva en la política comercial e inversión fuera de la UE y es el mayor bloque comercial del mundo, líder en el comercio de bienes y servicios (incluidos aquellos aspectos relacionados con la cultura), además del primer socio comercial de más de 80 países. No obstante, al igual que Cultura, el departamento de Comercio[895], a pesar de mencionarse en repetidas ocasiones en la Estrategia Global, tampoco figura en el grupo vinculado a la prioridad «Una Europa más fuerte en el mundo» y que lidera el comisario letón Valdis Dombrovskis, vicepresidente ejecutivo para «Una

[894] «Thierry Breton», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commissioners.ec.europa.eu/thierry-breton_en

[895] Esta cartera la ostentó el irlandés Phil Hogan durante 2019-2020 y que tuvo que dimitir por un asunto relacionado con el COVID-19. Perfil del comisario de Comercio en: «Valdis Dombrovskis», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commissioners.ec.europa.eu/valdis-dombrovskis_en Más información sobre su departamento en: https://policy.trade.ec.europa.eu/index_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).

economía al servicio de las personas», una de las 6 prioridades de la Comisión 2019-2024. Sin embargo, el mandato de la presidenta de la Comisión es muy claro al pedirle que trabaje para fortalecer el liderazgo de la UE en el comercio internacional, trabajando estrechamente con el AR/VP[896]. Con todo, en el plan estratégico de la DG Trade 2020-2024[897], se incluyen como objetivos generales: «Una Europa más fuerte en el mundo» y «Una economía al servicio de las personas». Y como objetivos específicos, vinculado al primer objetivo general, (1) Liderar la reforma de la OMC para preservar un comercio basado en las reglas y compartido con el segundo: (4) Garantizar que el comercio sea más sostenible, contribuyendo a otras metas dentro de las políticas de la UE en el marco de las ODS, como el Pacto Verde, la adhesión a los compromisos internacionales en materia laboral, medioambiental, género y cadenas de suministro sostenibles; y (5), Aumentar la comprensión sobre la política comercial de la UE, asegurando que se lleva a cabo de manera abierta, inclusiva y transparente. A este respecto se busca mejorar la colaboración y la comunicación con el Consejo y el Parlamento, así como con la sociedad civil.

El comisario Dombrovskis no solo es el encargado de liderar las negociaciones con países o bloques económicos y comerciales, y es el máximo representante de la UE ante la OMC, sino que además a nivel interno, en el seno de la Comisión, en calidad de vicepresidente ejecutivo, está al frente del grupo de trabajo del mismo nombre que su cartera, y que integra a los comisarios de: Trabajo y Derechos sociales (Nicolas Smit), Economía (Paolo Gentiloni), Cohesión y reformas (Elisa Ferreira) y Servicios financieros, estabilidad financiera y unión de los mercados de capitales (Mairead McGuinness). La DG Trade se organiza por regiones y temáticas según sus competencias, y tiene destacados consejeros comerciales en las delegaciones de la UE (por tanto, bajo el mando del SEAE) de China, Japón y Estados Unidos.

[896] Ursula von der Leyen, *Carta de mandato de la presidenta de la Comisión al vicepresidente ejecutivo de Economía al servicio de las personas*, Comisión Europea (2020), https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019_en.pdf (acceso el 11 de septiembre 2023).
[897] Plan Estratégico para 2020-2024 (2020), acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/trade_sp_2020_2024_en.pdf

h) PACTO VERDE EUROPEO

El Pacto Verde Europeo, junto con la cartera de Acción Climática, corrió a cargo de Frans Timmermans, vicepresidente primero y uno de los tres vicepresidentes ejecutivos de la Comisión 2019-2024, hasta su dimisión el 22 de agosto de 2023. Su sustituto designado es el también holandés Wopke Hoekstra, pero solo para Acción Climática. El vicepresidente ejecutivo Maroš Šefčovič pasa a ocuparse del Pacto Verde Europeo. El Pacto Verde Europeo, no solo es una de las seis prioridades, sino que, como afirma la presidenta Von der Leyen en la carta de mandato al comisario, «debe ser una señal de identidad de la UE» y «Europa se debe convertir en el primer continente en alcanzar la neutralidad climática»[898].

El letón se ocupa de las negociaciones internacionales sobre el Pacto Verde Europeo y se apoya para ello en la Secretaría General de la Comisión como en los otros comisarios vinculados a la temática: Adina Vălean, Transporte; Kadri Simson, Energía; Virginijus Sinkevičius, Medioambiente, Océanos y Pesca; Janusz Wojciechowski, Agricultura; Elisa Ferreira, Cohesión y Reformas. Además, habría que añadir, a esta complejidad institucional (Petri 2020) al SEAE que, en coordinación con otras DG competentes de la Comisión (DG Clima, DG Energía o DG Asociaciones Internacionales, por ejemplo), y los servicios diplomáticos de los Estados miembros, desarrolla una acción coordinada en el exterior a través de la Red de Diplomacia Verde[899], ejemplo de cooperación exitosa en el aprovechamiento de los recursos nacionales y los de la UE (Ujvari 2016). A pesar de ello, dentro de la Comisión puede que los posicionamientos no siempre sean unívocos, ya que la manera de entender los riegos planteados por el cambio climático hace que la respuesta sea distinta por aquellos que tienen el protagonismo de poner en marcha la

[898] En la carta de mandato de la presidenta de la Comisión (2023), se establece un plan de trabajo ambicioso para Maroš Šefčovič, relacionado con el Pacto Verde Europeo: https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2023-09/mission-letter-Maroš-Šefčovič-2023_en_0.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

[899] En junio de 2003, el Consejo Europeo de Salónica acordó lanzar una iniciativa destinada a promover la integración del medioambiente en las relaciones exteriores mediante la creación de una red informal, conocida como Red de Diplomacia Verde. La Red está formada por funcionarios que se ocupan de cuestiones internacionales sobre medioambiente y desarrollo sostenible en los Ministerios de Asuntos Exteriores de la UE y sus misiones diplomáticas, incluido el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y las Delegaciones de la UE. Desde enero de 2012, la Red está presidida por el SEAE. Véase: «Environmental cooperation with other countries», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://environment.ec.europa.eu/international-cooperation/environmental-cooperation-other-countries_en

diplomacia climática (Remling y Barnhoorn 2021)[900]. Dicho esto, existe colaboración con otras áreas, como la de investigación (bajo el paraguas de la comisaria Iliana Ivanova), a través, por ejemplo, del Centro Común de Investigación o Joint Research Centre, que financian estudios que tienen un impacto en los trabajos del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (en inglés, IPCC) de Naciones Unidas[901].

i) UNA EUROPA ADAPTADA A LA ERA DIGITAL

Lo digital tiene gran trascendencia en las relaciones exteriores de la UE, en línea con la prioridad de la Comisión 2019-2024 «Una Europa adaptada a la era digital». Al frente de ella está la danesa Margrethe Vestager[902], vicepresidenta ejecutiva de la Comisión, y que lidera el grupo de trabajo al que están adscritos los comisarios[903]: Thierry Breton, (Mercado Interior); Iliana Ivanova (Innovación, Investigación, Cultura, Educación y Juventud); Nicolas Schmit (Empleo y Derechos Sociales); Didier Reynders (Justicia). En su dimensión externa, habría que sumar a Josep Borrell, el Alto Representante para la PESC; y a otros comisarios transversales de la acción exterior, ya que la materia afecta a otras áreas (comercio, medioambiente, desarrollo, defensa y ciberseguridad, entre otras).

Son muchos los desafíos a los que se enfrenta la UE para jugar un papel como actor global y el margen para la cooperación internacional en el ámbito digital. Como dice Chloe Teevan (2021): «Europa todavía está luchando por encontrar su camino como actor digital y, en última instancia, sufre de una industria digital débil en comparación con Estados Unidos y China. Al mismo tiempo, la UE está adoptando una postura firme sobre la gobernanza y la regulación digitales, donde se ve a sí misma como líder».

---

[900] Así, por ejemplo, DG CLIMA, defiende la postura de la seguridad climática; mientras que DG ECHO y DG INTPA (antes DEVCO) lo orientan más hacia la estabilidad y la resiliencia.
[901] Un ejemplo es el último informe del IPCC presentado el 28 de febrero de 2022: https://ec.europa.eu/clima/news-your-voice/news/urgent-need-adapt-massive-impacts-climate-change-highlighted-latest-ipcc-report-2022-02-28_en
[902] Margrethe Vestager repite en la Comisión 2019-2024, pero ahora con mayores funciones: https://commissioners.ec.europa.eu/margrethe-vestager_en
[903] Referencia en la página web de la Comisión al grupo de trabajo: https://commissioners.ec.europa.eu/index_en#paragraph_509 (acceso el 11 de septiembre de 2023).

4. PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo tiene un limitado peso en la toma de decisiones sobre política exterior[904], lo que lleva a la pregunta si esta adolece de déficit democrático. Como señala Barbé (2004), no habría una voluntad de otorgarle mayores poderes por tres razones: 1. Una mayor involucración del Parlamento Europeo dañaría la eficiencia y la coherencia de la política exterior; 2. El carácter intergubernamental hace que sean los parlamentos nacionales los que deban ejercer el control; y, 3. Darle más poderes al Parlamento Europeo podría llevarle a fiscalizar el trabajo de los gobiernos más que los propios parlamentos nacionales.

Con todo, el AR/VP, de acuerdo con el art. 36 del TUE, debe consultar periódicamente e informarle sobre su evolución. El Parlamento Europeo examina las operaciones del SEAE y puede hacer recomendaciones sobre cuestiones estructurales, como el equilibrio geográfico o cuestiones de género[905]. Pero quizá donde mayor influencia ejerza es en el procedimiento presupuestario, ya que el Parlamento Europeo debe aprobar anualmente el presupuesto de la PESC. Por último, cabe señalar que antes de que el Consejo concluya los acuerdos internacionales negociados por la Comisión, el Parlamento Europeo es competente para supervisar las negociaciones, y es necesaria su aprobación y ejerce un control sobre su ejecución.

Las comisiones del Parlamento Europeo más vinculadas con la PESC son: AFET (Comisión de Asuntos Exteriores) y sus dos subcomisiones — SEDE (Subcomisión de Seguridad y Defensa) y DROI (Subcomisión de Derechos Humanos)—, e INTA (Comisión de Comercio Internacional) y DEVE (Comisión de Desarrollo). Sin embargo, se debería ampliar el foco, al entender que la acción va más allá de la PESC y por ello se deberían incluir otras de carácter más genérico como ENVI (Comisión de

[904] Nota del PE sobre sus competencias en PESC: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements

[905] Sobre esta cuestión, ver el informe del PE de 2022 en el que pide una mayor ambición: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24808/the-eu-should-make-gender-equality-a-foreign-policy-priority Recordemos que el AR/VP había presentado un plan de acción en materia de género en la acción exterior en 2020: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_2184

Medioambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria) e INTRE (Comisión de Industria, Investigación y Energía); o de carácter más específico como INGE[906] (Comisión Especial sobre Injerencias Extranjeras en Todos los Procesos Democráticos de la Unión Europea, en particular la Desinformación) o AIDA (Comisión Especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital)[907].

Se debe añadir también el papel que juega la Comisión de Cultura (CULT) y el impulso que ha dado al ámbito de la cultura en la acción exterior. Un ejemplo es la Resolución de 2011 *Sobre las dimensiones culturales de las acciones exteriores de la UE* (2010/2161(INI)) que se ha analizado anteriormente y que fue propuesta por esta última comisión. Pero también los trabajos (elaboración de informes, organización de ponencias, reuniones con representantes civiles, lanzamiento de proyectos piloto, apoyo a acciones preparatorias, etc.) que desarrollan en su seno en torno a esta materia, que han favorecido una concienciación mayor por parte de otras comisiones y han moldeado las propuestas de la Comisión y los posicionamientos del AR/VP y de los otros comisarios relacionados con este asunto, como se ha visto más arriba.

Por último, existen las delegaciones parlamentarias[908] con terceros países, reforzando el posicionamiento del Parlamento Europeo, y por ende de la UE y sus ciudadanos, sobre todo, en temas como la democracia o los derechos humanos. Esta diplomacia parlamentaria, que refleja los valores europeos y sus intereses estratégicos hacia el exterior, sin embargo, tiene luego influencia en los trabajos internos y en las relaciones del Parlamento con el Consejo y la Comisión.

---

[906] Parlamento Europeo, Comisión Especial sobre Injerencias Extranjeras en Todos los Procesos Democráticos de la Unión Europea, en particular la Desinformación, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/committees/es/inge/home/highlights

[907] Esta Comisión se creó en junio de 2020 con la voluntad de garantizar que garantizar que la transición digital esté centrada en el ser humano y sea coherente con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, teniendo un impacto en todos los aspectos de la economía y la sociedad europeos. Véase: Decisión del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2020, *Sobre la constitución y la determinación de las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la Comisión Especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital* (2020/2684(RSO)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0162_ES.html y también: Parlamento Europeo, Comisión Especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/committees/es/aida/home/highlights

[908] «Lista de las delegaciones por orden alfabético», Parlamento Europeo, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/delegations/es/list/byname

5. El BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)

El BEI contribuye también al cumplimiento de los objetivos de la acción exterior de la UE, aunque su potencial aún no ha sido explotado en todo su alcance en este sentido, siendo la primera institución financiera multilateral a nivel mundial (Ujvari 2017). En principio, el BEI tiene asignada, según el artículo 309 del TUE, la tarea de financiar proyectos dentro de la UE[909]. Sin embargo, el artículo 16 del Protocolo nº5 («Sobre los estatutos del BEI») dice que «el Banco podrá otorgar financiación para inversiones que deban ejecutarse (…) fuera de los territorios de los Estados miembros». Según cifras de 2022, el BEI Global, la división para acciones fuera de la UE del banco, invirtió 10.800 millones de euros y estaban destinados a financiar las prioridades de la acción exterior de la UE[910], en especial, la acción por el clima, el desarrollo sostenible y la integración regional en relación con Europa. El trabajo del BEI se despliega por todo el mundo, principalmente, en los países de vecindad y pre-adhesión de la UE[911], África subsahariana, Caribe y el Pacífico, Latinoamérica y Asia. En el desarrollo de su trabajo, tanto financiando proyectos como prestando asistencia técnica, el BEI siguiendo el espíritu *Team Europe* se coordina con la Comisión, el SEAE y las delegaciones de la UE.

El BEI ha convertido la lucha mundial contra el cambio climático y la sostenibilidad medioambiental[912] uno de sus objetivos principales, apoyando, como banco de la UE, el Pacto Verde Europeo tanto en su dimensión interna como más allá de las fronteras

[909] Señalar que determinadas políticas dentro de la UE pueden tener un impacto en el exterior como el de la seguridad. Así el BEI financia a la Agencia Europea de Defensa a través de la *European Security Initiative - Protect, Secure, Defend* con 6.000 millones de euros. Véase: «The EIB continues its support to the EU's Security and Defence Agenda», EIB, 10 de marzo de 2022, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/press/all/2022-123-the-eib-continues-its-support-to-the-eu-s-security-and-defence-agenda

[910] «EIB Global, EIB, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/global/ Para ver años anteriores, véase el informe del BEI de 2019 «Facts & Figures», https://www.eib.org/attachments/general/the_eib_group_facts_and_figures_2019_en.pdf Estos datos son muy similares al año anterior (2018): https://www.eib.org/en/publications/eib-rem-annual-report-2018 En este informe en línea del BEI (2021) *Global solutions, international partnerships* se divide la financiación por zonas geográficas: https://www.eib.org/en/publications/online/development-report-2021.htm (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[911] Destacamos aquí la iniciativa de resiliencia económica (*Economic Resilience Initiative*, ERI), lanzada en 2016 para hacer frente en los países del Sur y de los Balcanes a los desplazamientos forzados, las crisis migratorias, económicas y políticas, así como los desastres naturales. Más información: https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/eri/index.htm

[912] El BEI es una de las entidades punteras a nivel mundial en la acción para el clima. En la página web del BEI se explica ampliamente su compromiso en la lucha contra el cambio climático. Véase: https://www.eib.org/en/about/priorities/climate-action/index.htm (acceso el 11 de septiembre de 2023).

europeas; así como el cumplimiento de los ODS de Naciones Unidas[913]. Como se expone en la *Hoja de Ruta del Banco Climático del Grupo BEI 2021-2025*: «el cambio climático y la degradación medioambiental están afectando los ingresos, los medios de subsistencia, la salud, la seguridad alimentaria, la paz y la estabilidad, así como los patrones migratorios. [Sus] efectos afectan de manera desproporcionada a los países menos adelantados y a las poblaciones desfavorecidas y vulnerables, agravando las desigualdades de género»[914].

En su voluntad de promover sus principios y valores en todo el mundo, la UE, a través del BEI, promueve la estabilidad, el crecimiento sostenible, los derechos humanos, la reducción de la pobreza y las desigualdades. Así, desde hace más de 50 años, el BEI es el banco internacional para el desarrollo de la UE, siendo África el principal destino de la financiación con el 46% de la inversión[915]. Este papel se ha visto reforzado al participar el BEI, junto al BERD, los Estados miembros y la Comisión en la iniciativa vista con anterioridad *Global Gateway* que movilizará 300.000 millones de euros para proyectos de conectividad, en concreto para grandes infraestructuras dedicadas a lo digital, la lucha contra el cambio climático, la energía, el transporte, la salud, la educación y la investigación.

6. COMITÉ DE LAS REGIONES (CDR)

El Comité de las Regiones también juega un papel específico en las relaciones exteriores de la UE, es concreto con los países de vecindad y los candidatos a la ampliación. Para los primeros existen dos foros, la Asamblea Regional y Local Euromediterránea

[913] En el informe *EIB impact report 2020. Climate action, environmental sustainability and innovation for decarbonisation* hay un apartado dedicado a la consecución de los ODS por parte del BEI, https://www.eib.org/attachments/publications/eib_impact_report_2020_en.pdf
[914] *EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025*, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_group_climate_bank_roadmap_en.pdf
[915] África ha sido siempre uno de los destinos preferentes de la acción del BEI en el exterior de la UE. Opera en el continente africano desde 1965, y ha desembolsado desde entonces cerca de 56.000 millones de euros: Véase: «A Partnership with Africa», EIB, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eib.org/en/projects/regions/acp/partnership-with-africa/index.htm Y el informe del BEI de 2021: https://www.eib.org/attachments/country/a_partnership_with_africa_en.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023)

(ARLEM)[916] y la Conferencia de Entes Regionales y Locales de la Asociación Oriental (Corleap)[917]. Y, para el segundo grupo, a través de la Comisión CIVEX del propio CDR cuya función principal es fijar la posición de la institución sobre la política de ampliación de la UE. El funcionamiento se desarrolla mediante los comités consultivos mixtos y los grupos de trabajo; y su finalidad es promover el diálogo y la cooperación entre los entes locales y regionales de la UE y de los países candidatos, y ayudar a estos países en su camino hacia la UE[918].

Las ciudades también juegan un papel en este planteamiento multinivel de las relaciones culturales internacionales. Hannah Abdullah y Jeremie Molho recomiendan apoyar la creación de redes de ciudades sobre cooperación cultural; fomentar el desarrollo de redes de ciudades europeas y mundiales que han hecho de la cooperación cultural internacional una prioridad; ampliar el programa de Capitales Europeas de la Cultura (ECC) para incluir ciudades no europeas, por ejemplo, una capital cultural del Mediterráneo, tomando como modelo el Acuerdo conseguido en la cumbre de Ministros de Cultura del Mediterráneo de Nápoles en 2022; involucrar a las representaciones de los gobiernos locales en Bruselas en la futura formulación e implementación de la estrategia de diplomacia cultural de la UE; y, mapear las prácticas de las ciudades europeas en el campo de las relaciones culturales internacionales (Abdullah y Molho 2020).

[916] La ARLEM fue creada en 2010 y sirve para dar la voz a los entes locales y regionales ante instancias como la UE o la Unión por el Mediterráneo; y para favorecer el intercambio de buenas prácticas y la integración y cohesión regional. Entre los ámbitos de actuación está la cooperación cultural. Más información: https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/ARLEM.aspx Su Plan estratégico para 2020-2022 se alinea bastante con las prioridades de la Comisión (el desarrollo económico sostenible apoyando la digitalización; el cambio climático; y el empoderamiento de la mujer y el fomento de la igualdad de género): https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/ARLEM/Action%20plans/Action%20plan%202020-2022/Action%20Plan%202020-2022_EN%20(cor-2019-05804-00-01-tcd-tra-en).pdf

[917] La Corleap fue creada en 2011 y persigue la contribución de los entes locales y regionales de la UE y de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania a las políticas de vecindad. Más información: https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/CORLEAP.aspx En su Plan de Acción para 2021-2024 se fijan como objetivos las políticas de reformas y la transformación digital y verde. Más detalles: https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/CORLEAP/CORLEAP%20Action%20Plan%202021-2024_EN.pdf

[918] Existen comités consultivos mixtos de Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia; y grupos de trabajo sobre Turquía y otro sobre los Balcanes Occidentales. Más información: https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/Enlargement-countries.aspx

7. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (CESE)

Dentro del CESE existen varias secciones, y una de ellas es la Sección de Relaciones Exteriores (REX)[919], cuyo papel fundamental consiste en el seguimiento de las actividades exteriores de la UE, manteniendo diálogos con las organizaciones de la sociedad civil en los países y regiones no pertenecientes a la UE, especialmente en los países candidatos a la adhesión[920] y en la vecindad de la UE. La Sección realiza un seguimiento activo de las políticas de comercio y desarrollo de la UE, pero también en el ámbito de la cultura, en concreto, en su dimensión exterior. En su opinión sobre la Comunicación[921] de la Comisión *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* recomendaba que el plan de acción debería responder a cuatro necesidades estructurales: proporcionar claridad en la gobernanza a nivel de la UE; tratar de coordinar y ofrecer apoyo subsidiario a nivel de los Estados miembros; aclarar aspectos financieros; y promover redes de actores culturales interrelacionados, que representen una sociedad civil cultural próspera. Por otro lado, para permitir el pleno reconocimiento de la importancia de la cultura para la sostenibilidad, el CESE pedía en la opinión que se reconozca la cultura como un cuarto pilar del desarrollo sostenible, en pie de igualdad con los pilares económico, social y medioambiental. Por último, resulta de interés destacar la importancia que puede tener el CESE por el énfasis que ponen en sus trabajos en el fomento del diálogo con la sociedad civil de la UE con la de terceros países. Esta orientación es el eje del estudio de 2022 *Cultural diplomacy as a vector of EU external relations. New partnerships and role of CSO*[922].

---

[919] «Sección de Relaciones Exteriores (REX)», CESE, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eesc.europa.eu/es/sections-other-bodies/sections-commission/external-relations-section-rex

[920] European Economic and Social Committee, *The EESC and the Western Balkans*, European Economic and Social Committee, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2864/34

[921] Opinión en: OJ C 288, 31.8.2017, p. 120 https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/towards-eu-strategy-international-cultural-relations-communication

[922] Está en fase de redacción a fecha de julio de 2022. Es una iniciativa de Luca Jahier, expresidente del CESE (experto – Diego Marani, alto funcionario del SEAE especialista en diplomacia cultural): «Cultural diplomacy as a vector of EU external relations. New partnerships and role of CSO». CESE. Section for External Relations - REX/548 (Grupo de estudio), 2022, https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2022-01594-00-00-DT-TRA-EN.docx/pdf Más información: https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/cultural-diplomacy-key-vector-eu-foreign-policy (accesos el 11 de septiembre de 2023).

8. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA LA UE (TJUE)

Un punto importante a destacar en este apartado son las limitaciones del Tribunal de Justicia de la UE con respecto a la PESC, que viene regida por reglas y procedimientos específicos, y por lo tanto el Tribunal carece de competencias para controlar esas disposiciones y los actos derivados de ellas (art. 24.1 TUE). Sin embargo, esto no significa que el TJUE no tenga poderes en relación con la política exterior (Hillion 2014). La PESC concebida por los Tratados como una *lex imperfecta*[923] (Wessel 2016) quedaría completada por las excepciones que se recogen en la norma y, por otro lado, la jurisprudencia del propio tribunal[924]. Las dos excepciones que recogen los Tratados son[925]: 1) El Tribunal de Justicia es competente para controlar que se respete la delimitación entre la PESC y las demás competencias de la Unión ya que, en virtud del artículo 40 TUE, la ejecución de la PESC no debe afectar al ejercicio de las competencias de la Unión Europea. En este caso, el TJUE no lo tiene fácil al desdibujarse cada vez más los límites entre la PESC y otras áreas de la acción exterior, como el comercio o la cooperación al desarrollo (Dashwood, y otros 2011). 2) El Tribunal de Justicia sigue siendo competente para conocer de los recursos de anulación interpuestos contra las decisiones adoptadas por el Consejo por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas (artículo 275 TFUE, párrafo segundo). En este punto, a través de su jurisprudencia, el TJUE se muestra garantista a la hora de la protección de los derechos y libertades fundamentales de los individuos, cuando estos emanen de las decisiones adoptadas en el marco de la PESC (Butler 2017)[926].

---

[923] Entendida como aquella ley que impone una obligación o prohíbe un comportamiento, pero no prevé sanción alguna en caso de infracción.

[924] El 27 de julio de 2022, el Tribunal General resolvió el asunto T-125/22 por el que la cadena RT France pide la nulidad de los actos del Consejo, adoptados tras el estallido de la guerra de Ucrania, prohibiendo temporalmente sus emisiones. El Tribunal desestima la petición de RT France contra el Consejo. Aquí se puede consultar la sentencia: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62022TJ0125 Y en este enlace el resumen del fallo: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-07/cp220132fr.pdf (accesos el 11 de septiembre de 2023).

[925] Sobre las limitaciones del Tribunal de Justicia de la UE con respecto a la política exterior y de seguridad común. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_69328/es/

[926] Butler analiza en su artículo 5 casos:
ECJ 24 June 2014, ECLI:EU:C:2014:2025, European Parliament v Council of the European Union ('Mauritius').
ECJ 12 November 2015, ECLI:EU:C:2015:753, Elitaliana SpA v Eulex Kosovo.
ECJ 18 December 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, Opinion 2/13, Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
ECJ 19 July 2016, ECLI:EU:C:2016:569, H v Council of the European Union.
ECJ 28 March 2017, ECLI:EU:C:2017:236, PJSC Rosneft Oil Co v Her Majesty's Treasury.

9. EL TRIBUNAL DE CUENTAS (TCE)

El TCE comprueba el gasto en políticas y programas en todos los ámbitos del presupuesto de la UE. El Tribunal de Cuentas cubre como área del presupuesto comunitario la rúbrica 6: «Vecindad y el mundo» es decir, los gastos en los campos de la política exterior, el apoyo a los países candidatos y candidatos potenciales a la UE, así como la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria para los países en desarrollo y vecinos (con la excepción de los Fondos Europeos de Desarrollo)[927]. El gasto se implementa en más de 150 países, utilizando una amplia gama de instrumentos de cooperación y métodos de entrega. Los gastos son ejecutados directamente por las direcciones generales de la Comisión, ya sea desde su sede en Bruselas, ya sea por las delegaciones de la UE en los países receptores o conjuntamente con organizaciones internacionales.

El Tribunal de Cuentas tiene, además, un especial compromiso a la hora de ayudar a los países candidatos y potencialmente candidatos a la UE. Así, por ejemplo, elabora informes sobre varias materias relacionadas con las ayudas para evaluar su implementación. Por ejemplo, el Estado de derecho en los Balcanes Occidentales[928], recomendando a la Comisión que fortalezca los mecanismos para promover las reformas del Estado de derecho; intensifique el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y los medios independientes; refuerce el uso de la condicionalidad como reclaman Schimmelfenning y Sedelmeier para el modelo de iniciativas exteriores (2020) o para el caso de la cultura como apunta Vos (2017); y fortalezca la presentación de informes y el seguimiento de los proyectos.

[927] También auditan los Fondos Europeos de Desarrollo, que son financiados directamente por los Estados miembros y no se incluyen en el apartado de gasto «Global Europe».
[928] El Estado de derecho es uno de los pilares fundamentales de la UE y así lo hace constar el Tribunal de Cuentas en su informe 2022/01 en relación con los Balcanes Occidentales, advirtiendo de que pese a los avances, persisten las dificultades. Véase: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROL-Balkans_ES.pdf (acceso el 11 de septiembre de 2023).

10. OTROS

En la documentación de las instituciones europeas sobre las relaciones culturales internacionales, arriba analizada, se hace referencia a dos entidades que sirven a la UE, en especial, al SEAE, para llevar a cabo sus objetivos: EUNIC[929] y la Plataforma de Relaciones Culturales o en su denominación original, *Cultural Relations Platform*. Además, cabe mencionar, en el espíritu de vincular las políticas internas con las externas el trabajo realizado por el foro *Voices of Culture*, al que se ha hecho referencia en el capítulo anterior y que también aborda las relaciones culturales internacionales[930].

a) EUNIC

La red de Institutos Culturales de la UE (EUNIC) fue fundada en 2006, un año antes del Tratado de Lisboa (2007). Cuenta en la actualidad con un total de 39 miembros, que pueden ser institutos culturales u otros organismos oficiales. El último en incorporarse en 2022 fue el Instituto Ucraniano. 38 son miembros de pleno derecho y hay un miembro asociado desde 2021, el British Council. Y está presente a través de sus 139 clústeres en 107 países[931]. Los clústeres pueden operar a nivel de local o nacional y buscan, sobre todo, establecer una colaboración más allá de su identidad nacional de cada uno de los institutos. Sus acciones son sufragadas por contribuciones de sus propios miembros, aunque cuentan también con financiación de las instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comisión y el SEAE) para la implementación de determinados proyectos tanto dentro como fuera de la UE. EUNIC aboga, desde sus inicios, por un papel destacado de

[929] Caterina Carta y Ángel Badillo, «National Ways to Cultural Diplomacy in Europe: The Case for Institutional Comparison», En: *Cultural Diplomacy in Europe. The European Union in International Affairs*, editado por Caterina Carta y Higgott Richard, 63–88 (Cham: Palgrave Macmillan, 2020), https://doi.org/10.1007/978-3-030-21544-6_4

[930] En febrero de 2022 tuvo lugar un diálogo estructurado en el marco de este foro en que se abordó el tema de las relaciones culturales internacionales. Las conclusiones y las recomendaciones se publicaron en el mes de junio de 2022. Véase: Else Christensen-Redzepovic, Nicole McNeilly y Gabrielle Bernoville, «Perspectives and recommendations informed by the participants of the Voices of Culture Structured Dialogue on International Cultural Relations (2 - 9 February 2022)», *Voices of Culture*, acceso el 11 de septiembre de 2023. https://voicesofculture.eu/wp-content/uploads/2022/06/VoC-ICR.pdf

[931] Información actualizada en la web de EUNIC: https://www.eunicglobal.eu (acceso el 11 de septiembre de 2023).

la cultura en las relaciones internacionales[932] y es un socio estratégico de la UE[933], participando activamente en la definición de la política cultural europea en el exterior[934]. En este sentido, Tobbiani y Pavón-Guinea (2020) destacan el papel de EUNIC como una de las fortalezas en la emergencia de unas relaciones culturales internacionales propias de la UE. No obstante, no todos los institutos culturales que componen esta red tienen la misma visión sobre este tema[935].

Los miembros de EUNIC con mayor autonomía, como el British Council[936] o el Goethe-Institut[937], han canalizado los esfuerzos para hacer visible una unidad de acción liderando proyectos sobre el terrero con financiación europea, como el caso de Túnez (el proyecto Tfanen), del que se ha hablado más arriba. Pero quizá el proyecto más destacado en ámbito de la praxis de las relaciones culturales internacionales, pilotado desde la oficina global de EUNIC en Bruselas, es el desarrollo de la acción preparatoria *Espacios Europeos de Cultura* (antes *Casas de Cultura Europeas*), impulsada desde 2018 por el Parlamento Europeo e implementada a través de la red de EUNIC, delegaciones de la UE

---

[932] EUNIC, *Make culture count – response paper to Council Conclusions on international cultural relations at Cultural Affairs Committee of the Council of the European Union on 18 February 2020*, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://eunicglobal.eu/news/make-culture-count-a-joined-up-strategic-approach-to-international-cultural-relations

[933] En la Comunicación Conjunta *Hacia una estrategia de la UE sobre relaciones culturales internacionales* (2016) se insta a mejorar la cooperación entre el SEAE, la CE y EUNIC. Para institucionalizar esto, EUNIC firmó en 2017 un acuerdo administrativo (Administrative Arrangement) con el SEAE y los servicios de la Comisión (DG EAC). https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2017-05-16_admin_arrangement_eunic.pdf A esto habría que añadir la adopción en 2019 de las Directrices conjuntas sobre el partenariado entre EUNIC, el SEAE y la CE (ver la edición de 2021 del documento aquí: https://www.eunicglobal.eu/media/site/6f1903e5aa-1623678525/jointstatement-eunic-eeas.pdf), con el objetivo de proporcionar un marco práctico para fortalecer la asociación entre la UE y EUNIC y, mejorar así su cooperación y garantizar sinergias y complementariedad en el diseño de estrategias y proyectos en el ámbito de las relaciones culturales internacionales. En este sentido, EUNIC firmó en 2021 con el SEAE una declaración conjunta reafirmando su compromiso: https://www.eunicglobal.eu/news/eunic-general-assembly-adopts-joint-statement-with-eeas (acceso el 11 de septiembre de 2023)

[934] EUNIC fue uno de los participantes en Acción preparatoria *'Culture in external relations' : engaging the world : towards global cultural citizenship*. Y, además, en las distintas comunicaciones de la Comisión y las conclusiones del Consejo que han analizado en apartados anteriores, se reconoce a EUNIC como uno de los actores que pueden facilitar el papel estratégico de la cultura en las relaciones internacionales de la UE con el resto del mundo. Véase, por ejemplo, las *Conclusiones del Consejo sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* (2019/C 192/04).

[935] Yolanda Smits, Clémentine Daubeuf y Philippe Kern, *Study research for the CULT Committee - European Cultural Institutes*, European Parliament, 2016, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563418/IPOL_STU(2016)563418_EN.pdf

[936] El British Council dejó de ser miembro de pleno derecho y pasó a ser miembro asociado tras el Brexit.

[937] El Goethe-Institut no solo lidera proyectos en el seno de la UE o de EUNIC sino que, además, con el Instituto Francés, por el Tratado de Aquisgrán (https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/france-and-germany/franco-german-treaty-of-aachen/) de cooperación e integración de 2019, se comprometieron a la creación de cuatro institutos culturales integrados franco-alemanes (Río de Janeiro, Palermo, Erbil y Bishkek) y reubicación de cinco institutos franceses y alemanes (Córdoba, Atlanta, Glasgow, Minsk y Ramallah). El primer instituto cultural franco-alemán, *Kultur Ensemble*, abrió en Palermo en junio de 2021. Alberga un taller para artistas en residencia, entre otros proyectos. Véase más en: https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/germany-france-cultural-institutes/2180486

y partes interesadas a nivel local, contribuyendo así a desplegar la estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales. El proyecto pone a prueba modelos y prácticas de colaboración en un sentido amplio, creando espacios, ya sean físicos o digitales, permanentes o temporales, para el intercambio cultural, la co-creación y los contactos entre personas[938].

b) CULTURAL RELATIONS PLATFORM (CRP)

La UE se ha servido de la cultura como una herramienta para conseguir sus objetivos, facilitar la integración y estimular la cooperación entre sus miembros, e incluso ha creado plataformas para fomentar la colaboración entre artistas y creadores de dentro[939] y fuera de la UE, sin embargo, con resultados aún no concluyentes, como es el caso de la *Cultural Relations Platform* (Carta y Higgot 2020). La Plataforma para las Relaciones Culturales[940] es un proyecto financiado desde 2020 por la UE[941]. Se ejecuta por medio de un consorcio formado por el Goethe-Institut de Bruselas, la European Cultural Foundation, IETM (*International network for contemporary performing arts*) y la Universidad de Siena. Tiene como objetivos: brindar apoyo mediante la realización de estudios y llevar a cabo investigaciones, mapeos y la organización de reuniones, conferencias, talleres de formación locales; apoyar la cooperación entre los sectores culturales y creativos para facilitar contactos y redes de diferentes actores culturales de la UE y de terceros países, incluidas instituciones culturales, fundaciones privadas, la sociedad civil y otras organizaciones; y, finalmente, reforzar las comunidades y redes de

[938] «European Spaces of Culture», EUNIC, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.eunicglobal.eu/european-spaces-of-culture

[939] El programa Europa Creativa proporciona apoyo a plataformas para operadores culturales que promueven artistas emergentes y estimulan una programación verdaderamente europea del trabajo cultural y artístico. Véase: «European Platforms», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/culture-strand/european-platforms

[940] Para más información, visitar la página web del proyecto: https://www.cultureinexternalrelations.eu/

[941] Este proyecto es heredero de uno anterior llamado Cultural Diplomacy Platform de 2016 (año de la Estrategia Global) y contó con financiación de la UE de casi de 1 millón de euros, a cargo del Instrumento de Política Exterior de la UE. El consorcio estaba formado por el Goethe-Institut, el British Council, BOZAR, European Cultural Foundation, EUNIC Global y el Instituto Francés. Véase: «New Cultural Diplomacy Plataform launched», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://fpi.ec.europa.eu/news-1/new-european-cultural-diplomacy-platform-launched-2016-04-01_en Su antecesora fue la plataforma More Europe, operativa desde 2011 y formada por casi los mismos socios que su sucesora, y también liderada por el Goethe-Institut.

profesionales de la cultura en el desarrollo de programas de formación para gestores culturales en posiciones de liderazgo tanto dentro como fuera de Europa[942].

G. MULTICIPLICIDAD DE FUENTES DE FINANCIACIÓN

Para lograr sus objetivos y prioridades exteriores, la UE necesita medios financieros en proporciones adecuadas[943]. Su papel e impacto global se definen en gran medida por el alcance de sus recursos, pero igualmente importante por su uso eficiente y coordinado[944]. La Comisión, para acometer sus objetivos en las relaciones culturales internacionales, no solo dispone de una infraestructura dispersa a través de varios departamentos adscritos a diferentes comisarios, sino que además cuenta con una serie de instrumentos financieros de política exterior de naturaleza dispar en su presupuesto. Si bien **no existe una manera fácil de sumar todas las cantidades relacionadas con la cultura**, sí se pueden identificar las fuentes de financiación en los programas promovidos por la Comisión. Además del impacto de los programas de políticas internas europeas, pero con una dimensión exterior, como Europa Creativa, Erasmus+, Horizonte Europa, Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, Cuerpo Europeo de Solidaridad, la Nueva Bauhaus Europea y de otros, la política exterior tiene sus propios instrumentos de financiación para lograr sus objetivos. Cabe recordar que la Comunicación Conjunta de 2016 *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* establece las principales líneas de trabajo para la cultura en la ayuda exterior de la UE, y siguen siendo válidas también para el programa de financiación 2021-2027, es decir, el apoyo a la cultura y las industrias creativas para el desarrollo social y económico; promover el

[942] Para más información sobre los proyectos financiados por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior: https://fpi.ec.europa.eu/fpi-projects_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[943] En esta infografía de Magdalena Sapala, Marianna Pari y Nadejda Kresnichka-Nikolchova se recoge el acuerdo político al que llegaron el Parlamento Europeo y el Consejo el 10 de diciembre de 2020 sobre el MFP 2021-2027 https://epthinktank.eu/2020/12/10/eu-financing-for-2021-2027-political-agreement-on-the-2021-2027-multiannual-financial-framework-mff-the-next-generation-eu-ngeu-recovery-instrument-and-new-own-resources/ Por su parte, en este enlace se pueden ver los programas de la UE financiados con cargo al presupuesto a largo plazo 2014-2020 divididos por rúbrica, con importes asignados y bases jurídicas. Fuente: Comisión Europea https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/funding-programmes_en (acceso el 11 de septiembre de 2023).
[944] Velina Lilyanova, *Understanding EU financing for external action*, EPRS | European Parliamentary Research Service. PE 679.101, 2021, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/679101/EPRS_IDA(2021)679101_EN.pdf

diálogo intercultural para las relaciones intercomunitarias pacíficas y la cohesión social; y, por último, reforzar la cooperación en materia de patrimonio cultural.

En el MFP 2021-2027, la acción exterior viene recogida en la rúbrica 6: «Vecindad y el mundo» [945], que sustituye la anterior rúbrica 4: «Europa Global». Teniendo en cuenta la evolución del contexto internacional y de la UE, la Comisión ha simplificado y flexibilizado el presupuesto de la acción exterior de la UE, para permitir que la UE tenga una estrategia más sólida en relación con sus socios a lo largo del periodo de financiación y con un montante que asciende a 110.597 millones de euros, una suma casi el doble al anterior [946]. El presupuesto se divide a su vez en dos partidas: la acción exterior, con la cantidad de 95.750 millones, y la asistencia a la pre-adhesión con 14.160 millones. Dentro de la acción exterior, estaría el Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional/Europa Global – IVDCI (NDICI/Global Europe, en sus siglas en inglés, *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*), con un montante de 79.560 millones[947]; la ayuda humanitaria, con 11.570 millones, y la financiación de la PESC, con 2.680 millones. Por su parte, la asistencia para la pre-adhesión se canaliza a través del Instrumento de Pre-adhesión, con 14.160 millones.

El **IVDCI** pretende hacer que la financiación de la acción exterior de la UE sea más coherente, transparente y flexible. La mayor parte de la ejecución depende de la comisaria de Asociaciones Internacionales. Este instrumento «gigante» (jumbo) que hace un planteamiento multi-dimensional, multi-nivel, multi-lateral y multi-fase (Debuysere y Blockmans 2019) fusiona diez instrumentos de financiación exterior anteriores[948], entre

[945] Velina Lilyanova, *Neighbourhood and the world. Heading 6 of the 2021-2027 MFF. Briefing* – European Parliamentary Research Service. European Parliament, 2021, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690546/EPRS_BRI(2021)690546_EN.pdf

[946] El total del presupuesto en el MFP 2014-2020 dedicado a la acción exterior (Europa global) fue de 66.000 millones de euros. Véase: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/eu-funding-programmes_en (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[947] «Press release: European Commission welcomes the endorsement of the new €79.5 billion NDICI-Global Europe instrument to support EU's external action», European Commission, 19 de marzo 2021, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1267 y en: Beatriz Immerkamp, *A new neighbourhood, development and international cooperation instrument – Global Europe*, EPRS, European Parliament, 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628251/EPRS_BRI(2018)628251_EN.pdf

[948] Para una revisión de los presupuestos del MFM 2014-2020 y los instrumentos de la acción exterior dentro del epígrafe 4 «Europa Global», véase: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/eu-funding-programmes/heading-4-global-europe_en (acceso el 12 de septiembre de 2023).

los que destacaba el Instrumento de Política Exterior o IPE (FPI, *Foreign Policy Instrument*), herramienta fundamental de diplomacia pública[949], como se ha podido ver en los ejemplos mencionados más arriba. Además, se suma al presupuesto el Fondo Europeo de Desarrollo, que venía siendo financiado por los Estados miembros y escapaba al control del Parlamento Europeo. A través de IVDCI – Europa Global, la UE también impulsa su apoyo a la inversión sostenible en todo el mundo en el marco del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus (EFSD+) aprovechando el capital privado para complementar las subvenciones directas de cooperación externa. El EFSD+ está respaldado por una Garantía de Acción Exterior de 53.400 millones de euros, que también cubre los Balcanes Occidentales. La asignación total del IVDCI[950] se divide de la siguiente manera:

- 60.380 millones de euros para programas geográficos (al menos 19.320 millones de euros para la Vecindad, 29.180 millones de euros para África subsahariana, 8.480 millones de euros para Asia y el Pacífico, y 3.390 millones de euros para América y el Caribe).

- 6.360 millones de euros para programas temáticos (derechos humanos y democracia, organizaciones de la sociedad civil, paz, estabilidad y prevención de conflictos de paz y desafíos globales). Sería en este capítulo del IVDCI donde se puede apoyar indirectamente actividades culturales que promueven el desarrollo sostenible y las asociaciones internacionales con países socios mediante subvenciones o formación.

- 3.180 millones de euros para acciones de respuesta rápida.

Un **colchón de fondos no asignados** de 9.530 millones de euros podría completar cualquiera de los programas y mecanismos de respuesta rápida antes mencionados, para abordar circunstancias imprevistas, nuevas necesidades o desafíos emergentes y promover nuevas prioridades. El IVDCI apoya, en particular, a los países más necesitados

[949] En el MFM 2014-2020, este instrumento contó con un presupuesto de 960 millones de euros y tenía como finalidad la consecución de los intereses estratégicos de la UE a nivel mundial. Servía para promover la cooperación y la construcción de alianzas, hacer frente a los desafíos de interés mundial. Se alineaba con los objetivos de la acción exterior de la UE en virtud del Tratado, la Estrategia global, las seis prioridades políticas de la Comisión, la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible.

[950] Para comprobar su grado de cumplimiento, véase: «Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe – Performance», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-performance_en

para superar los desafíos de desarrollo a largo plazo y contribuye a lograr los compromisos y objetivos internacionales que la UE ha acordado, prestando especial atención a los ODS, la Agenda 2030 y al Acuerdo de París sobre el cambio climático.

La UE, junto a los Estados miembros, es uno de los donantes más importantes a nivel mundial **para hacer frente a las crisis humanitarias** derivadas de zonas de conflicto, flujos migratorios, desastres naturales, entre otros[951]. Este capítulo es gestionado por el comisario de situaciones de crisis. Por eso en el MFP 2021-2027 tiene un papel destacado, con un total de cerca de 11.570 millones de euros, a lo que habría que añadir las ayudas derivadas para hacer frente al COVID-19 y la Reserva para la Ayuda de Emergencia, que está fuera del epígrafe 6 y que asciende a 8.400 millones de euros para el periodo, no pudiendo superar los 1.200 millones por año[952].

Otro de los capítulos importantes dentro del presupuesto de la acción exterior es el dedicado a la **PESC**, cuyas operaciones contribuyen a reforzar el papel de la UE como actor global, respondiendo a los conflictos internacionales, facilitando la capacitación de sus socios en terceros países y protegiendo a los ciudadanos europeos. Una parte importante de los fondos está enmarcada dentro del FPI/IPE[953]. Su montante de 2.679 millones de euros es similar al presupuesto del programa Europa Creativa (2.200 millones). Para reforzar estas operaciones, existe la Fondo Europeo para el Apoyo a la Paz (EPF, *European Peace Facility*), con una cantidad de más de 5.000 millones de euros,

[951] Datos del presupuesto para la ayuda humanitaria para 2023, en los que destaca la destinada a las consecuencias de la guerra en Ucrania y al cambio climático. Véase: «Humanitarian Aid: EU increases funding to €1.7 billion for 2023», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/humanitarian-aid-eu-increases-funding-€17-billion-2023_en

[952] Con el objetivo de hacer frente a determinadas situaciones imprevistas y en aras de garantizar una respuesta rápida y la flexibilidad, se crean una serie de instrumentos especiales como el descrito. Más información en: «Flexibility and special instruments», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/flexibility-and-special-instruments_en

[953] El Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) actual financia la *Cultural Relations Platform*, entre otros. Son 19 a fecha de 12 de septiembre de 2023, https://fpi.ec.europa.eu/fpi-projects_en El programa de trabajo para 2023 incluye las acciones de diplomacia pública. Véase: Commission Decision on the financing of the annual work programme 2023 for information outreach on EU external relations, 13.1.2023, C(2023) 211 final, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://fpi.ec.europa.eu/system/files/2023-01/C_2023_211_1_EN_annexe.pdf El FPI también apoya acciones de IVDCI.

no incluidos en el presupuesto, y sirve para financiar las acciones exteriores de carácter militar y de defensa[954], como en el caso de Ucrania, aumentándose para ello la partida.

Junto al instrumento Europa Global, otro de los capítulos importantes del presupuesto de la acción exterior es el dedicado a la **Asistencia Pre-adhesión (IPA III),** que continúa como una partida diferenciada también en el MFP 2021-2027. El IPA[955] apoya las reformas políticas, institucionales, legales, administrativas, sociales y económicas en los países candidatos y potenciales candidatos. El IPA también contribuye a los objetivos más amplios de garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad en la vecindad inmediata de la UE. Está gestionado por la DG NEAR y la cantidad asignada se eleva a los 14.160 millones de euros y, aunque sus objetivos principales no han cambiado con respecto al periodo anterior (2014-2020), se quiere dar una visión más estratégica en línea con la prioridad de los Balcanes Occidentales, reflejar los cambios en la relación con Turquía y adaptarse mejor a otras situaciones más dinámicas, para poder conectar mejor la acción de la UE con su estrategia, como señala Isabelle Ioannides en su estudio para el Parlamento Europeo, *The EU external financing instruments and thepost-2020 architecture* [956].

H. CONCLUSIONES

En el presente capítulo se han analizado las características propias de la acción cultural exterior y las maneras en las que son generadoras de integración. Una cuestión que no resulta sencilla, dada la complejidad de definir la acción cultural exterior y de concretar sus campos de actuación, en gran parte por la intervención de factores dispares, aunque

[954] «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz», Consejo de la UE, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/ Hay que destacar que el presupuesto comunitario dispone de partidas propias para las políticas de seguridad y defensa, bajo el capítulo 4 y con una cantidad de 14.920 millones para 2021-2027.

[955] «Overview - Instrument for Pre-accession Assistance», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

[956] Isabelle Ioannides, *The EU external financing instruments and thepost-2020 architecture*, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service. European Union, 2018, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615636/EPRS_STU(2018)615636_EN.pdf

complementarios. Como **primera particularidad**, se ha comprobado cómo la acción exterior es algo más que la política exterior que puede desplegar la UE en su relación con sus socios internacionales. La naturaleza propia de la UE hace que no se comporte en el escenario mundial como un Estado o un organismo internacional al uso. Las teorías de las relaciones internacionales y, sobre todo, las de la integración, son especialmente relevantes para comprender mejor cuál es el alcance verdadero del papel que juega y puede jugar la UE a nivel internacional. Se ha argumentado que el elemento denominador de esta acción en el exterior es la estrecha conexión con las políticas internas de la UE, y también por el impacto que pueden tener los desafíos a los que se enfrenta en el exterior y que pueden resultar una amenaza a su estabilidad y seguridad. Consecuentemente, queda patente que la diplomacia cultural no encaja en este esquema, pues la acción cultural exterior se basa no tanto en el *national branding*, en este caso, europeo, sino mejor en el concepto de las relaciones culturales internacionales.

La acción cultural exterior tiene como **segunda característica** la de un marco normativo que engloba un ámbito amplio de actuación y que dificulta su delimitación. Su análisis permite reconocer una progresiva evolución hacia una mayor integración funcional y operativa en las últimas modificaciones de los Tratados hasta llegar al de Lisboa. Este recoge una misión concreta que ampara la actuación de la UE y que resulta válida tanto para la acción dentro de las fronteras de la UE como fuera de ellas: la afirmación y promoción de los valores europeos. Además, la UE tiene la voluntad de construir una comunidad de valores más allá de sus fronteras y para ello modula su actuación de acuerdo con los principios y objetivos que recogen los Tratados. Lo que se aplica a lo máximo, es decir, la acción exterior en sentido lato es igualmente apropiado para lo más concreto, en este caso, la acción cultural exterior. Esta acción cultural exterior cuenta con un gran margen competencial y un procedimiento de toma de decisiones flexible que le ofrece un espacio extenso para actuar en el que cada vez es mayor la conexión entre las políticas internas con las externas y viceversa, como se ha podido ver en las páginas precedentes.

Acorde con este marco normativo amplio, **el tercero de los rasgos distintivos** de la acción cultural exterior analizados, es que su ámbito de actuación es ambicioso por los

objetivos señalados y la voluntad expresada en distintos documentos, ya sean desde la dimensión exterior de la cultura, como en aquellos que incluyen una dimensión cultural a la acción exterior. Todos ellos reflejan una evolución significativa a la hora de entender las prioridades de la acción cultural exterior. La *Nueva Agenda para la Cultura* de 2018, la *Estrategia para las relaciones culturales internacionales* de 2019 y el Plan de trabajo del Consejo de Cultura para 2023-2026, acorde con los tiempos, ponen de manifiesto una convergencia de intereses de la UE en el mundo en los que la cultura está llamada a jugar un papel determinante. Sin embargo, la ausencia de la cultura en la Estrategia Global de 2016, pero, sobre todo, su caída en desuso y siendo sustituida por la *Brújula estratégica* con una intención más de carácter defensivo y militar contra las amenazas mundiales, podría hacer que las líneas de actuación marcadas por los otros documentos donde sí aparecen quedasen desdibujadas en pro de otras acciones más perentorias.

En cuarto lugar, y enlazado con lo anterior, se ha destacado como **cuarto sello singular** de la acción cultural exterior es que se inserta dentro de un ejercicio multidisciplinar de la propia acción exterior de la UE. Los hechos demuestran que la cultura tiene un valor añadido para la actuación en el exterior de la UE, aunque no siempre sea reconocido. Se han analizado algunos de los muchos ejemplos en los que las instituciones comunitarias ponen en marcha proyectos culturales para reforzar y ejemplarizar sus políticas en el exterior. Esta manera de actuar se ha llevado a cabo en todas las relaciones estratégicas que tiene la UE con el mundo, empezando por las políticas de ampliación y de vecindad, pero también en su apuesta por un desarrollo sostenible, en las relaciones comerciales, la diplomacia climática, la gestión de crisis y la inclusión de lo digital en las relaciones exteriores de la UE. De nuevo, esta dispersión de tareas hace difícil no solo rastrear lo que se ha hecho en el ámbito cultural en las relaciones exteriores de la UE, sino también medir su impacto y, sobre todo, le resta eficacia.

Con todo, se ha podido comprobar que sí existe una coherencia, aunque mejorable, en la acción cultural exterior. Se persiguen unos fines bien marcados y estos vienen implementados por cada uno de los agentes que protagonizan la acción exterior. Y este sería el **quinto rasgo diferencial** de la acción cultural exterior, esta acción multidimensional se lleva a la práctica a partir de una distribución de tareas plural y

multinivel. La imbricación de las políticas internas de la UE con las externas, junto al concepto multívoco de la acción cultural exterior, ofrecen un abanico de múltiples agentes que complican una visión conjunta del mapa. La suma de las acciones de todos los agentes, sin embargo, demuestra el contenido real de la acción cultural exterior y su alcance.

Por último, y como **sexta característica** de la acción cultural exterior sería su multiplicidad de fuentes de financiación. Tanto la Comisión como el AR para la PESC tienen a su alcance una serie de instrumentos para poner en marcha sus iniciativas bajo la rúbrica «Vecindad y el mundo» en el MFP 2021-2027. No obstante, en los presupuestos de la acción exterior no se contempla una partida específica para cultura. A pesar de ello, habría que incluir otros programas europeos que sí tienen una dimensión exterior y que deberían sumarse a la intervención de la UE en sus políticas de vecindad y con el resto del mundo. Esta multiplicidad de fuentes tiene como consecuencia positiva la suma dedicada realmente a la cultura en la acción exterior. Sin embargo, la dispersión no permite ver la dimensión verdadera de este esfuerzo.

En definitiva, la acción cultural exterior puede tener un efecto beneficioso en otras políticas de la UE y, sobre todo, consolidar su espacio en la guerra de las narrativas para hacer de la UE un verdadero actor global. Para ello, se hace prioritario asumir el concepto amplio de la acción cultural exterior, tener un peso propio en la acción exterior de la UE, que haya más integración entre unas políticas y otras, además de dotarse de nuevos instrumentos operativos que actualicen a los ahora vigentes, con una mayor claridad de liderazgo y una dotación financiera que sea más fácil de identificar y de evaluar su impacto.

V. CAPÍTULO IV: Propuesta de modelo de acción cultural exterior de la UE – Ucrania

A. INTRODUCCIÓN

Para Tuuli Lähdesmäki (2016), la cultura se ha convertido en el centro de la «tercera ola» de la integración europea, con el fin de reforzar la identidad europea y aumentar la legitimidad de las instituciones de la UE mediante la promoción de «valores compartidos» y un patrimonio común como fundamento de la Unión. Durante la Comisión Juncker (2014-2019), se dio respuesta a las sucesivas crisis internas de la UE apostando más por una profundización en la integración que por una ampliación a nuevos Estados miembros. Sin embargo, ello no impidió, como contraste, la **creación de un marco de acción exterior**, con la adopción de una serie de documentos que han configurado la arquitectura institucional y financiera de la UE en su relación con el mundo, también con un impacto en la cultura. Así, en el mismo año que escribió las palabras la autora finlandesa, la Comisión publicó la *Estrategia Global de la Política Exterior y Seguridad de la UE*[957] en la que se alude a la necesidad de poner «nuestra diversidad de culturas nacionales al servicio de nuestros intereses compartidos» y aprovechar la suma del «talento» tanto de los Estados miembros como de la UE. En 2016 apareció también la Comunicación Conjunta (JOIN(2016) 29 final)[958] de la Comisión y de la AR/VP *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, que si bien no es una estrategia en sí misma, como su nombre indica, sí recogía los principios rectores de la acción y un marco de actuación en el campo de las relaciones culturales internacionales y la diplomacia pública. Este interés por parte de la UE sobre el papel de la cultura en la acción exterior vino respaldado por la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* presentada por la Comisión en 2018, y que aún sigue vigente, y que destacaba, entre sus tres prioridades, una dedicada a la dimensión externa de la cultura. Por su lado, el Consejo aprobó en 2019

[957] La EG ha sido analizada en capítulos anteriores. Véase: «Política exterior y de seguridad común: estrategia global», EUR-Lex, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/common-foreign-and-security-policy-global-strategy.html
[958] Comunicación Conjunta JOIN(2016) 29 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JC0029

las Conclusiones (2019/C 192/04)[959] *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* respaldando el enfoque apuntado por la Comisión. Con todo, en 2019 se producirían una serie de cambios con la adopción, por parte del Consejo Europeo, de una nueva Agenda Estratégica para el periodo 2019-2024, con otras prioridades y que marcarían los trabajos de la nueva Comisión y del Parlamento Europeo; y, a su vez, los del Consejo. Entre las cuatro prioridades de la nueva Agenda Estratégica figuraba la de «promover los intereses y valores europeos en el mundo», una línea estratégica coincidente con las prioridades de la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen para el mismo periodo, en concreto con la de reforzar el peso de «una Europa más fuerte en el mundo». Sin embargo, poco después de iniciar el mandato de un nuevo Parlamento Europeo y un nuevo colegio de comisarios en 2019, la UE tuvo que hacer frente a dos crisis externas con un fuerte impacto en la esfera interna de la Unión, la pandemia del COVID-19, en 2020-2021; y, la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia en 2022. Ambos acontecimientos rompieron con varios tabúes de la UE, demostrando no solo una solidaridad interna sino también externa sin precedentes. La UE ya venía preparándose desde tiempo atrás con una mayor planificación estratégica para tratar de construir una Europa resiliente frente a los desafíos externos de diversa índole, habiendo ganado experiencia de sus propias crisis internas. En esta situación cabe preguntarse qué papel juega la cultura. La cultura, a pesar de los avances alcanzados en etapas anteriores, sigue considerándose como una prioridad secundaria en las relaciones internacionales, y esta postura vendría secundada por el discurso del AR/VP Josep Borrell y de la UE en su conjunto, más orientado a definir una autonomía estratégica en un nuevo contexto geopolítico donde Europa debe hablar el lenguaje del poder. En este marco, hay que entender la concesión del estatus de país candidato a ingresar en la UE tanto de Moldavia como de Ucrania en un tiempo récord, devolviendo al debate de la integración europea la ampliación a nuevos miembros.

El Parlamento Europeo, en su Resolución (2022/2047(INI)) *Sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales,* lamentaba la **falta de una estrategia de la Unión**

[959] Conclusiones del Consejo (2019/C 192/04), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019XG0607(01)

clara y coherente respecto a las relaciones culturales internacionales. El documento más actual que aborda tanto la dimensión interna como la dimensión externa de la política cultural, a la luz de los efectos de la pandemia del COVID-19 y de la guerra en Ucrania, es el Plan de trabajo del Consejo en materia de Cultura para el período 2023-2026 (2022/C 466/01)[960]. Si bien en él se refleja una puesta al día de los principios rectores y los ámbitos prioritarios en la acción cultural, no trata con suficiente profundidad el peso que puede jugar la cultura en la política exterior de la UE. Por ello, a pesar de reconocer los pasos dados por la UE desde la aprobación del Tratado de Lisboa, se propone en este capítulo la necesidad de elaborar una verdadera estrategia de acción cultural exterior alienada con prioridades de la UE, partiendo de las premisas que se anuncian brevemente a continuación.

Se hace imprescindible delimitar el ámbito en el cual se desarrolla la acción cultural exterior teniendo en cuenta los cambios operados tanto dentro como fuera de la UE, desde 2007 hasta la actualidad. Por ello es necesario una **revisión de los Tratados**, pudiéndose aprovechar el planteamiento ofrecido por el Parlamento Europeo para dar respuesta a las 49 propuestas[961] recogidas en las Conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La modificación iría dirigida principalmente a incluir una redacción más clara sobre la dimensión externa de la política cultural de la UE en los artículos 167 del TFUE y 21 del TUE. Este papel destacado de la acción cultural exterior nace de la necesidad de incluir una nueva definición en la que se conciba la cultura como bien público, como se adoptó en la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre las Políticas Culturales y el Desarrollo Sostenible (MONDIACULT 2022). La UE debe diseñar una nueva estrategia de las relaciones culturales internacionales en un escenario pos-Agenda 2030, ganando protagonismo en los foros internacionales en un nuevo diálogo con sus países vecinos y el sur global. A este respecto, la UE debe apostar por las relaciones culturales en un escenario internacional cambiante, sin desterrar puntuales labores de diplomacia cultural.

---

[960] Plan de Trabajo 2023-2026 (2022/C 466/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022G1207(01)#ntr4-C_2022466ES.01000301-E0004

[961] Las 49 propuestas estaban agrupadas en 9 grandes temas (entre los que se encuentran «la Unión en el mundo» y «la cultura»). Véase: «Conference on the Future of Europe», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en El apoyo al cambio de los Tratados viene recogido en la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 2022, sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2022/2648(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_ES.html

La UE debe evaluar la capacidad de las relaciones culturales internacionales como herramienta fundamental en la promoción de la paz y seguridad en los llamados países o regiones «frágiles» por la OCDE. La cultura tiene el potencial de ayudar a generar crecimiento económico, facilitar la creación de empleo, de hacer sociedades más inclusivas, en consolidar la democracia y contribuir al desarrollo sostenible, pero también puede jugar un papel fundamental a la hora de contribuir al diálogo y la cooperación internacionales en contextos en los que las relaciones bilaterales entre países o regiones son, o corren el riesgo de volverse, débiles o tensas, según analiza el British Council en su informe *Cultural relations, dialogue and cooperation in an age of competition*[962]. Por ello, la UE si quiere tener un peso como actor global debe tener una **ambición geopolítica** en su nueva estrategia para las relaciones culturales internacionales, con un diseño por zonas geográficas y temáticas, como viene reclamándose en los documentos de las instituciones europeas antes mencionados. Para ello, debe ir más allá de las propuestas de la Acción Preparatoria de 2014[963] *Culture in external relations. Engaging the world: towards global cultural citizenship* que dibujaba un mapa con los intereses geográficos de la UE, poniendo como prioritarias las relaciones de vecindad y los acuerdos con una serie limitada de países considerados estratégicos. La UE en sus relaciones culturales internacionales no debe poner coto geográfico alguno, ya que cada Estado miembro de Naciones Unidas ocupa un peso específico en el tablero internacional, lo mismo que las distintas organizaciones internacionales donde la UE pueda tener presencia, fiel a su enfoque multilateral de las relaciones internacionales. En estos foros, así como en la relación bilateral con terceros países o regiones, la UE debe tener como eje prioritario de su política exterior la defensa de los valores consagrados en los Tratados y en la Carta de Naciones Unidas. Ya en el *Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización* (COM(2007) 242 final)[964] se aludía a la UE como «modelo de *poder suave* fundado en normas y valores tales como dignidad humana, solidaridad, tolerancia, libertad de expresión, respeto de la diversidad y diálogo intercultural, valores que, a

[962] British Council, *Cultural relations, dialogue and cooperation in an age of competition*, 2021, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/cultural_relations_dialogue_and_co-operation_in_an_age_of_competition_0.pdf

[963] European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Preparatory action 'Culture in external relations' – Engaging the world : towards global cultural citizenship*, Publications Office, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2766/74887

[964] *Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización* (COM(2007) 242 final), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0242&from=ES

condición de que se respeten y se promuevan, pueden servir de inspiración para el mundo del mañana».

La nueva estrategia para las relaciones internacionales debería, además, reconocer el **valor beneficioso que genera la cultura para la sociedad**. Partiendo de un planteamiento en que la política cultural es transversal a otras competencias y que cada vez más se diluyen las fronteras entre lo externo y lo interno, la propuesta de modelo de acción cultural exterior de la UE debe abarcar cuatro dimensiones esenciales de la cultura: la económica, la digital, la social y la verde. Por otro lado, las crisis internas de la UE, y la pandemia del COVID-19, junto con la guerra de Rusia contra Ucrania, han mostrado la facultad que tiene la cultura de contribuir a construir sociedades resilientes, un objetivo que debe incluirse en cualquier medida estratégica. Por ello, para anticiparse ante futuros escenarios inciertos es imprescindible plantear una **prospectiva estratégica** por parte de la UE en la que se incluya la cultura, no solo para medir el impacto directo en los SICC, sino las consecuencias y oportunidades que puedan surgir. Al mismo tiempo, la UE debe incrementar sus esfuerzos en el recopilar y analizar datos estadísticos a diferentes escalas territoriales (nacional, regional, internacional), para estudiar mejor el potencial que tiene la cultura en las relaciones internacionales.

Una vez estudiado qué y cómo se debe articular la acción cultural exterior, es imprescindible **identificar a los agentes** que están involucrados en ella, tanto desde la perspectiva europea como de aquellos interlocutores necesarios para ponerla en marcha sobre el terreno. El hecho que la cultura sea una competencia que aún reside en los Estados miembros, y que la UE solo puede intervenir para apoyar o coordinar, complica la arquitectura institucional. Pese a ello, diferentes instrumentos comunitarios ofrecen la posibilidad de desarrollar una acción más eficaz. Son muchas y variadas las unidades que trabajan por la cultura en su dimensión exterior, pero una reorganización del organigrama de la Comisión, así como una mayor dotación de competencias, redundaría su beneficio. Y al igual que existe una multiplicidad de unidades con capacidad para llevar a cabo proyectos culturales, hay una gran variedad de programas e instrumentos con posibilidades de canalizar **ayudas para financiar iniciativas culturales**. Las crisis siempre encarnan la oportunidad de cambiar para mejorar, y puede ser la hora de proponer

nuevos métodos de trabajo para alcanzar el objetivo de elevar el grado de importancia de las relaciones culturales en la política exterior de la UE.

Ucrania puede servir como estudio de caso porque puede ser un ejemplo para la integración en el sentido de incorporar a un nuevo miembro en la UE, pero también para plantear otras maneras de trabajar la acción cultural en el exterior. El presidente Emmanuel Macron dijo en la conferencia de GLOBSEC de Bratislava de 31 de mayo de 2023: «Hay mucho en juego cuando la guerra está en nuestras fronteras. Y, de hecho, la agresión de Ucrania es, en esencia, la manifestación extrema, de fragilidad, de una impugnación de nuestra unidad europea que se ha desarrollado durante estos 15 últimos años»[965]. Sobre la ampliación y en relación con el estatus de candidatos de Ucrania y Moldavia, el presidente francés ofreció un enfoque mucho más audaz que el que había tenido hasta ahora (Vimont 2023). Ya no era una cuestión de si o cuándo, sino más bien una cuestión de cómo. La perspectiva de una unión ampliada a más de treinta miembros implica un cambio en el proceso mismo, con un enfoque por etapas que permite a los países candidatos beneficiarse de algunas de las políticas comunes de la UE sin haber alcanzado aún el estatus de miembro de pleno derecho. También, el presidente Macron pidió una revisión profunda de la gobernanza del bloque con una organización más flexible, donde sería necesario revisar el equilibrio entre la plena integración y las relaciones más directas entre los Estados miembros e identificar nuevos formatos *ad-hoc*. La guerra en Ucrania ha dado un impulso a la UE en su voluntad de integrar nuevos miembros, pero también ha cambiado su manera de trabajar tanto en el interior como en el exterior. Paradójicamente la relación entre Ucrania y la UE también nació en un momento no solo de cambios para Europa, sino para las relaciones internacionales en general.

[965] Discurso del presidente Emmanuel Macron, pronunciado en la clausura de la Conferencia anual GLOBSEC 2023, que tuvo lugar el 31 de mayo de 2023 en Bratislava (Eslovaquia). Véase: «Sommet Globsec à Bratislava», Le Palais de l'Élysée, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/01/sommet-globsec-a-bratislava

B. LA INTEGRACIÓN DE UCRANIA EN LA UE

En la Cumbre del **Consejo Europeo de Copenhague de 1993**, en la que se adoptaron los criterios que llevan el nombre de la capital danesa, y cuyo cumplimiento es esencial para formar parte de la UE, se hacía una mención a Ucrania[966]. En concreto, se destacaba el interés de ampliar la cooperación con Ucrania ligado al cumplimiento de sus compromisos bajo el protocolo de Lisboa para ratificar el Tratado Start 1[967] y para adherirse al Tratado de no proliferación (TNP)[968] como Estado no poseedor de armas nucleares. Cuando colapsó la Unión Soviética, Ucrania tenía en su territorio el tercer arsenal nuclear más grande del mundo, más que el de la suma del del Reino Unido, Francia y China conjuntamente. Ucrania se mostró favorable a transferir su arsenal nuclear para su desmantelamiento en Rusia, pero a cambio del respeto a su independencia, su soberanía y la integridad territorial de Ucrania, y al no uso de la fuerza o amenaza de fuerza contra Ucrania. En 1994, Ucrania firmó el Memorándum de Budapest[969] sobre las garantías de seguridad en el marco de su adhesión al TNP. Veinte años después, Rusia se anexionó la península de Crimea e invadió las regiones del Dombás en el este de Ucrania. Se podría especular si Rusia hubiese hecho lo mismo entonces, o qué hubiese pasado en 2022 si Ucrania hubiese seguido siendo un país con armas nucleares. Como afirma Mariana Budjeryn, hay que analizar la desnuclearización de Ucrania en un contexto muy concreto, que se produjo, entre otros motivos, por la presión diplomática y la necesidad de recibir ayuda internacional para mejorar su débil situación económica (Budjeryn 2023).

La invasión a gran escala de Rusia en Ucrania, **el 24 de febrero de 2022**, supuso un cambio de época (*zeitenwende*) para el Viejo Continente, en el que «el mundo de después

---

[966] Punto 10 de las Conclusiones del Consejo Europeo del 22-23 de junio de 1993, Comisión Europea, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3

[967] El Tratado de Reducción de Armas Estratégicas o START 1 fue firmado por Estados Unidos y la Unión Soviética en 1991, y entró en vigor en 1994. Por el protocolo de Lisboa de 1992, los Estados herederos de la Unión Soviética, con armas nucleares, es decir, Rusia, Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia, se comprometieron a respetar los acuerdos firmados en 1991. Ucrania, junto a Kazajistán y Bielorrusia transfirieron su arsenal nuclear a Rusia poco después. Más información: https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/146007.htm

[968] El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968, entró en vigor en 1970 y fue ratificado por Ucrania en 1994. https://treaties.unoda.org/t/npt (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[969] El Memorándum de Budapest fue firmado el 5 de diciembre de 1994 por parte de Ucrania, Rusia, el Reino Unido y Estados Unidos. El texto se registró en el registro de Naciones Unidas en 2014. https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).

ya no será el mismo que el de antes», en palabras del canciller alemán Olaf Scholz[970]. Efectivamente, la guerra en Ucrania no cambió solo la política de seguridad y defensa de Alemania, sino que aceleró la aprobación del *concepto estratégico* por parte de la OTAN[971], y la petición de entrada en este organismo por parte de Suecia y Finlandia. Además, en 2022, la UE presentó la llamada *Brújula estratégica*[972], suministró armas y material civil a Ucrania, acogió a millones de refugiados ucranianos y admitió su solicitud como candidato a la adhesión[973]. Para Mark Leonard, la paradoja de la guerra de Ucrania es que Occidente está más unido, pero tiene menos influencia en el mundo que nunca. Para corregir esta situación, reclamaba el director del *European Council on Foreign Relations* la necesidad urgente de una nueva narrativa (Leonard, Garton Ash y Krastev 2023). Por su parte, el AR para la PESC, Josep Borrell[974], propuso en la Conferencia de Seguridad de Múnich, el 19 de febrero de 2023, trabajar para hacer frente a los siguientes desafíos: primero, la credibilidad de la UE como actor global; en segundo lugar, la responsabilidad estratégica de la UE como proveedora de seguridad y defensa, es decir, cómo utilizar el lenguaje de poder en la Europa geopolítica; y, tercero, preservar o incluso reconstruir una cooperación de confianza con muchos de los países del llamado *sur global*[975].

---

[970] El discurso del canciller alemán Olaf Scholz fue pronunciado ante el Parlamento alemán el domingo 27 de 2022, tres días después de la invasión. En él proponía un presupuesto de 100.000 millones de euros para mejorar sus capacidades militares y cumplir el compromiso de gasto del 2% que pedía la OTAN. También anunció medidas para evitar la dependencia energética de Rusia. Véase: «Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin», Bundesregierung, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378

[971] El *concepto estratégico* se presentó en la cumbre de la OTAN en Madrid de 29-30 de junio de 2022. En él se abordan los desafíos estratégicos a los que se enfrenta la Alianza y la respuesta que debe dar a nivel político y militar. https://www.nato.int/strategic-concept/index.html (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[972] La *Brújula estratégica* fue aprobada en el Consejo del 21 de marzo de 2022, dotando a la UE de un ambicioso plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE hasta 2030. Véase: «A Strategic Compass for Security and Defence», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

[973] El 28 de febrero de 2022, 4 días después de la invasión de Rusia, Ucrania solicitó formalmente ser candidato a la UE. El 17 de junio de 2022, la Comisión emitió su opinión favorable y el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022, aceptó a Ucrania como país candidato, junto a Moldavia.

[974] «Munich Security Conference: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell on the European Security Architecture», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-european_en

[975] El informe de la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2023 ilustra muy bien el cambio que mencionamos. Se titula *Re:vision* y alude en sus páginas al revisionismo del orden mundial. Pone especial énfasis en los países del sur global como defensores, bien de una visión liberal, bien de los posicionamientos autocráticos. Véase: Tobias Bunde et al., *Munich Security Report 2023: Re:vision*, (Munich: Munich Security Conference, February 2023) 33, https://doi.org/10.47342/ZBJA9198

En esta época de definición de un **nuevo mundo**, de retroceso o avance (*breakdown or breakthrough*) como apunta el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres[976], cabe preguntarse qué papel juega la cultura y si, a partir del análisis del proceso de integración de Ucrania a la UE, su ejemplo puede servir como patrón para otros países que sean candidatos o potenciales candidatos a la adhesión de la UE; y, al mismo tiempo, si puede ser útil como arquetipo de las relaciones culturales de la UE con otras zonas del mundo. Más adelante será preciso detenerse en explicar la historia reciente de Ucrania, y hacer un examen sucinto del sector cultural del país antes y después de la guerra. La posible futura integración de Ucrania en la UE no puede ser analizada solo a la luz de la invasión de Rusia desde 2014, si bien la guerra sí ha jugado un papel determinante a la hora de aceptar su solicitud en un contexto internacional convulso. Es importante recordar que Ucrania formaba parte, antes de la agresión rusa, de la política de vecindad de la UE, una de las líneas principales de la acción exterior comunitaria. Sin embargo, no ha sido hasta 2022 cuando la UE ha reaccionado de una manera más comprensiva y contundente en relación con el país de su flanco Este, signatario de la Carta de Naciones Unidas en 1945 y que fue independiente tras el desmantelamiento de la Unión Soviética en 1991.

La reflexión de Bowman H. Miller (2017) que se mencionaba en el primer capítulo, sobre la necesidad de buscar una justificación más actual y «vendible» a la creación de la UE como medio para evitar la guerra, iba dirigida a los ciudadanos europeos, que forman parte de la UE, precisamente en un momento de crisis interna de la construcción europea. Lo cierto es que la actual UE tuvo en su origen la aspiración de conseguir una paz duradera entre sus miembros, pero no por ello se pudieron evitar los conflictos armados que se produjeron posteriormente en el resto del continente. Es un gran interrogante saber si, de haber formado parte Ucrania de la UE, se hubiese producido o no la agresión rusa de 2014 y de 2022. Ucrania siempre ha tenido un anhelo de pertenecer a la UE. Las relaciones entre la UE y Ucrania se remontan a los años 90 del siglo pasado. Tras su independencia, la UE firmó con Ucrania, en junio de 1994, un Acuerdo de Cooperación.

[976] Las palabras del secretario general de Naciones Unidas António Guterres se recogen en el informe que abogaba por una renovación del contrato social a nivel mundial, antes de la guerra en Ucrania. Véase: Antonio Guterres, «Our Common Agenda, Report of the Secretary General» (New York: United Nations, 2021), acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf

Desde 2004, año precisamente de la llamada *Revolución Naranja*, Ucrania se convirtió en socio prioritario dentro de la Política Europea de Vecindad, hecho que se vio reforzado con el lanzamiento de la Iniciativa para la Asociación Oriental en 2009. En 2007 se empezaron las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación, pero su firma no se produjo hasta 2014. En noviembre de 2013, comenzaron las protestas en la plaza de la República de Kiev exigiendo al gobierno del presidente Víktor Yanukóvich, que se mostraba favorable a firmar un acuerdo con Rusia para unirse a la Unión Aduanera Euroasiática, retomar las negociaciones con la UE. La *Revolución de la Dignidad* de febrero de 2014 terminó por provocar la caída de Yanukóvich, y la anexión de la península de Crimea en marzo de ese año, así como la ocupación de los territorios del Este de Ucrania por las tropas rusas. Tras estos sucesos condenados por la comunidad internacional, las autoridades ucranianas firmaron en 2014, finalmente, el Acuerdo de Asociación (AA)[977] y la Zona de Libre Comercio (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, o DCFTA en su abreviatura en inglés)[978]. Ambos acuerdos, que entraron en vigor en 2017, sientan las bases para la asociación política y la integración económica entre la UE y Ucrania hasta la fecha. El 28 de febrero de 2022, días después de que Rusia lanzara su campaña a gran escala contra Ucrania, esta presentó su solicitud de ingreso en la UE. El 7 de marzo, el Consejo solicitó a la Comisión su opinión que se presentó el 17 de junio[979], tras los preceptivos cuestionarios obtenidos de las autoridades ucranianas. En la reunión del 23 y 24 de junio, el Consejo Europeo aceptó a Ucrania como país candidato poniendo de manifiesto los avances conseguidos en los últimos años, y vino a ratificar la *Declaración política de Versalles*[980], del 11 de marzo previo, cuando se afirmó que «Ucrania pertenece a la familia europea».

La **integración de Ucrania en la UE** es parte de un proceso histórico inacabado y más amplio, en el que gradualmente los países europeos se van incorporando a una entidad

[977] Acuerdo de Asociación entre la Unión europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra. DO L 161 de 29.5.2014, p. 3/2137, http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0022.03/DOC_1

[978] «EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area

[979] Comunicación COM(2022) 407 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf

[980] Los días 10 y 11 de marzo de 2022, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE se reunieron de manera informal en Versalles, bajo la presidencia francesa del Consejo. Véase: *Declaración de Versalles*, Consejo Europeo, 11 de marzo de 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf

jurídica singular en la escena internacional. De 6 Estados originarios, en la actualidad, la UE está formada por 27 Estados miembros, siendo el último en acceder Croacia, en 2013. Han pasado diez años y no hubo en este tiempo ninguna perspectiva de ampliación. En el periodo 2014-2019, la Comisión Juncker se centró en resolver los problemas derivados por las sucesivas crisis y proponer distintos escenarios sobre la profundización en la integración europea para 2025[981]. La Comisión Von der Leyen tuvo que hacer frente por su parte, poco después de estrenarse en su mandato, el 1 de diciembre de 2019, a una pandemia de dimensiones globales como el COVID-19, y a las consecuencias de la nueva agresión armada en Ucrania. Todo ello puso en evidencia las vulnerabilidades de la UE, pero al mismo tiempo, provocó un cambio de mentalidad en las instituciones europeas, pasando a la acción de manera más asertiva en un contexto mundial lleno de incertidumbres. Es en este nuevo marco donde se produce la suma de dos voluntades. Por un lado, la de la UE de llevar a cabo las prioridades que se recogen en la Agenda Estratégica para la UE (2019-2024)[982], en especial la de «Promover los intereses y valores europeos en el mundo»; y, particularmente, construir una política exterior sólida basada en una ambiciosa política de vecindad, entre otras razones, para hacer frente a un riesgo de mayor inestabilidad resultante de la influencia de potencias extranjeras, singularmente de Rusia, como se ha podido comprobar en tiempos recientes con los casos de Serbia, Moldavia y Georgia. Y, por otro, está el deseo por parte de los países europeos de la vecindad con aspiraciones a unirse a la UE, de presionar a los estamentos comunitarios para acelerar su incorporación.

El presidente francés Emmanuel Macron propuso en el Día de Europa, el 9 de mayo de 2022, en el Parlamento Europeo, la creación de una **Comunidad Política Europea** en la que tendría cabida todos los países europeos, sin ser un sustituto de la ampliación, sino más bien como un «laboratorio geopolítico», como dijo en el discurso del Foro de Bratislava en 2023, y que debe servir para repensar cómo articular de manera teórica y práctica las expectativas legítimas de los Balcanes Occidentales, Moldavia y Ucrania. La

[981] Jean-Claude Juncker, *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, Comisión Europea, 2017, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://wayback.archive-it.org/12090/20181216204531/https:/ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

[982] La Agenda Estratégica para la UE (2019-2024), https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf

pregunta no es si la UE se debe expandir o cuándo, sino cómo se tiene que hacer. Decía el presidente francés: «Tenemos que pensar en esta paradoja: es que nuestra Unión Europea no fue diseñada para expandirse *ad libitum* a sus fronteras. Fue diseñada para profundizar siempre y avanzar hacia un proyecto cada vez más integrado». Para aquellos que no tengan este objetivo, serviría como un espacio en el que estructurar la cooperación con la UE. Para Milica Delevic (2022), la Comunidad Política Europea puede suponer un avance en la integración a partir de la cooperación en determinadas políticas sectoriales[983]. Esto es algo que se había puesto en práctica en el pasado con la cooperación sectorial con Estados no miembros, por ejemplo, ampliando el radio de acción de los programas comunitarios como Horizonte Europa, liberando la necesidad del visado para entrar en el espacio Schengen o facilitando el acceso al mercado interior. Marise Cremona y Niamh Nic Shuibhne (2022) entienden, por su parte, en el marco de la propuesta de Macron, que respecto a los países de vecindad, con aspiraciones a la adhesión, la integración tanto interna como externa de la UE se debe construir sobre la base de los valores comunes, la confianza mutua y la solidaridad, siguiendo lo establecido en el artículo 8 del TUE. Su propuesta estaría encaminada a reflexionar sobre una posible *integración sin pertenencia* insertada en la propia vecindad.

Es muy pronto para ver la viabilidad de la Comunidad Política Europea, pero una solución para Ucrania sería la **integración diferenciada**[984], en la que determinadas políticas se aplican a unos Estados miembros y a otros no, e incluso se extienden a los Estados no miembros. De hecho, para autores como Leuffen, Rittberger y Schimmelfennig (2022), la historia de la UE no deja de ser una historia permanente de integración y de diferenciación. Ha sido debatida desde hace tiempo y van más allá de la operatividad de la Comunidad Política Europea. Alexander Stubb[985] proponía ya en 1996, como se apuntaba en el primer capítulo de la tesis, distintos niveles de integración en Europa a partir de tres modelos que tendrían como característica el tiempo, para el caso de la integración a distintas velocidades (*multi-speed*); el espacio, para la integración en

[983] En la Comunicación COM(2020) 57 final *Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales* la Comisión abogaba por garantizar un proceso de integración basado en los méritos y una condicionalidad positiva, mediante el avance progresivo en cada una de las políticas sectoriales. Véase el texto de la Comunicación: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057

[984] Sobre el concepto de «diferenciación» en la UE, véase: Gaëtane Ricard-Nihoul,. *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, (Bruxelles: Larcier, 2012).

[985] En el capítulo primero ya se abordó este tema desde las propuestas de Alexander Stubb. Véase del autor el artículo de 1996: «A Categorization of Differentiated Integration», *Journal of Common Market Studies 34 (2)*: 283-295.

círculos concéntricos; y la materia, para la integración *à la carte*. El propio Schimmelfennig, junto a Sedelmeier (2020) defienden los beneficios de una integración diferenciada porque acarrea un proceso de europeización de los Estados no miembros, en especial para los países de Europa del Este, objeto de sus análisis. Así, estos Estados no miembros irían paulatinamente aplicando en sus respectivos países las reglas de la UE, participando de las políticas y programas europeos, y asumiendo sus valores. De esta manera, los Estados no miembros no solo se verían beneficiados, sino también la propia UE al acercar a estos países a sus intereses. La manera para conseguirlo sería condicionando la obtención de unas metas establecidas a cambio de una serie de recompensas. Las condiciones de la UE a los Estados no miembros abarcarían tanto las de naturaleza política (como la democracia y el Estado de derecho), como aquellas que implican la transposición de las normas europeas en el ordenamiento nacional. Las recompensas, por su lado, irían desde la asistencia financiera y técnica hasta ser candidato a la UE y, en última instancia, miembro de pleno derecho.

Estos mismos argumentos resultan válidos para Ucrania y su alineamiento con la política cultural de la UE. Las manifestaciones en la **plaza de la República («Euromaidán»)** de 2013-2014, por ejemplo, dieron un impulso a las demandas de cambio en la política cultural, gracias a la acción de las organizaciones de la sociedad civil y a fuerzas parlamentarias en Ucrania, según Marina Pesenti (2020). También influyó el hecho de que Ucrania comenzó a ocupar un lugar más destacado en la política exterior de la UE y de algunos de sus Estados miembros, que aumentaron notablemente su financiación y desplegaron numerosos programas culturales y educativos, administrados por instituciones culturales occidentales. Estos cambios tuvieron luego un impacto en las medidas legislativas para favorecer el desarrollo de los sectores culturales y creativos, así como el nacimiento de instituciones homologables con las de la UE, y que transformaron las estructuras y dejaron atrás mentalidades de la época soviética. Se reformó la Agencia Ucraniana del Cine y se crearon, por ejemplo, instituciones como el Instituto del Libro, o la Ukranian Cultural Foundation que, adscrita al Ministerio de Cultura, canaliza las ayudas al sector cultural y creativo; y el Ukranian Institute, encargado de proyectar una imagen positiva de Ucrania en el exterior, adscrito por su parte al Ministerio de Exteriores.

Como apunta Caterina Carta (2020), frente a las crisis internas o externas que han podido afectar a la construcción europea, más allá de la cohesión, la cultura se ha utilizado con la vocación de fomentar y de **avanzar en la integración**, y en la resiliencia de las sociedades europeas. Es lo que los teóricos funcionalistas de la integración llamarían el *spill-over effect*. Es decir, la integración en una de las políticas llevaría a la necesidad de cooperar más estrechamente en las áreas circundantes. Esto se produce, por ejemplo, en la cultura ya que distintos Estados miembros han ido facilitado el acercamiento de sus políticas culturales y a la adopción de normas al respecto a nivel europeo. La UE lleva brindando su apoyo a Ucrania, antes de la invasión de Rusia a gran escala del 2022, para llevar a cabo reformas integrales como parte de la política de vecindad y los acuerdos de asociación antes mencionados[986]. Igualmente, desde 2016, Ucrania ha ido ampliando progresivamente su participación en los programas de la UE de distinta índole, favoreciendo la convergencia con las políticas de la UE. Como consecuencia de la ayuda técnico-financiera en el pasado, Ucrania se ha ido acercando a los estándares requeridos para la adhesión. Así lo destacaba la presidenta Ursula von der Leyen, en junio de 2022, a la hora de presentar la opinión de la Comisión sobre la candidatura de Ucrania a la UE, al subrayar que este país ya había aplicado el 70 % del acervo de la UE y estaba dando los pasos para ser una economía de mercado completamente operativa, con un sólido nivel de déficit de solo el 2% y una deuda pública por debajo del 50%. Ucrania se estaba integrando en el mercado único europeo en ámbitos como el de transportes, la energía, y las comunicaciones. Al mismo tiempo, señalaba lo que se había avanzado en el Estado de derecho, aunque todavía queda camino por recorrer[987]. La ayuda que la UE ha prestado a Ucrania no ha hecho más que incrementarse tras la invasión de Rusia de 2022[988], y

[986] Desde 2014, la UE y las instituciones financieras (Banco Europeo de Inversiones) y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) han asignado más de 17.000 millones de euros en subvenciones y préstamos para ayudar a Ucrania a estabilizar su economía, llevar a cabo reformas globales, mejorar la vida de sus ciudadanos y mitigar las consecuencias del conflicto en las regiones orientales del país. Esto ha incluido una asistencia financiera y técnica bilateral en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad (más de 1 565 millones de euros para el período 2014-2020). El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 tenía previsto la asistencia bilateral a Ucrania en el marco del «Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global» (IVDCI-Una Europa Global), dando prioridad a los ámbitos de la economía, el Estado de derecho, la resiliencia climática, la transformación digital, el apoyo a la sociedad civil y la respuesta a los conflictos. El presupuesto bilateral indicativo para el período 2021-2024 ascendía a 640 millones de euros, aunque la agresión rusa de 2022 cambió el panorama. Véase el apartado de la web de la Dirección General NEAR de la Comisión dedicado a Ucrania: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en (acceso el 12 de septiembre 2023).

[987] «Statement: Statement by President von der Leyen on the Commission's opinions on the EU membership applications by Ukraine, Moldova and Georgia», European Commission, 17 de junio de 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_3822

[988] Desde el comienzo de la guerra, la asistencia total prometida a Ucrania por la UE, los Estados miembros de la UE y las instituciones financieras europeas asciende a unos 50.000 millones de euros. Este dato viene recogido en la nota

continuará también en la fase de reconstrucción del país, como se destacó en la XXIV Cumbre UE-Ucrania, que tuvo lugar en Kiev, el 3 de febrero de 2023[989].

Paralelamente, la Comisión está trabajando con Ucrania para ayudarla a que cumpla con el acervo comunitario restante, ya con el estatus de país candidato, y con la nueva metodología para la accesión aprobada en 2020, que divide las negociaciones en seis clústeres temáticos (los criterios fundamentales para la adhesión; el mercado interior; competitividad y crecimiento inclusivo; agenda verde y conectividad sostenible; recursos, agricultura y cohesión; y, relaciones externas) y 33 capítulos. El último informe que sirve de base para las negociaciones de adhesión entre la UE y Ucrania data del 22 de febrero de 2023[990]. Para otoño de 2023, se publicará el documento clave, el llamado *paquete de la adhesión*, que determinará si comienzan o no las negociaciones con un examen riguroso sobre los avances alcanzados en el proceso de integración de Ucrania a la UE. Las negociaciones para la adhesión de Ucrania a la UE las lleva la Comisión acordando cada capítulo con las autoridades ucranianas, y gracias a su trabajo pueden impulsar cambios estructurales en este país, en particular en el ámbito de la cultura. Los Estados miembros, por su lado, intervienen una vez las negociaciones en todas las áreas hayan finalizado, y basándose en el informe de la Comisión deciden por unanimidad si dan por concluidas las negociaciones, debiendo recibir el visto bueno del Parlamento Europeo. Los Estados miembros firmarían, como último paso, un tratado de adhesión con Ucrania para considerarlo como miembro de pleno derecho. La UE puede favorecer la integración de Ucrania contemplando en el capítulo cultural de las negociaciones la visión multidimensional que tiene la cultura en el seno de la UE, siguiendo un nuevo planteamiento estratégico de la acción cultural exterior, como se detalla a continuación.

---

de prensa previa al viaje del colegio de Comisarios a Kiev, con motivo de la XIV Cumbre UE-Ucrania, del 3 de febrero de 2023. Véase: «Press release: Ukraine: College of Commissioners travels to Kyiv to boost EU support and sectorial cooperation with Ukraine», European Commission, 2 de febrero de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_461 Por otro lado, la Comisión ha dedicado una página web especial en la que se recogen todas las acciones emprendidas por la Comisión en relación con Ucrania: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en (acceso el 12 de septiembre de 2022).

[989] Declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen, y el presidente Volodímir Zelenski tras la cumbre, Consejo. Véase: «Press release: Joint statement following the 24th EU-Ukraine Summit», European Council, 3 de febrero de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/

[990] La Comisión publicó el 22 de febrero de 2023 el documento de trabajo SWD(2023) 30 final, como continuación a la opinión recogida en la Comunicación COM(2022) 407 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

C. CONCRECIÓN DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR

La posible entrada de Ucrania en la UE puede servir para poner en marcha estrategias que tengan en cuenta el papel de la cultura en las relaciones internacionales. La UE ha dado pasos en ese sentido, pero existe margen de mejoría, como analiza Frabrice Serodes en la nota informativa *Culture: In or out? Implementation of the EU strategy for international cultural relations and the new European agenda for culture since 2018*[991]. A partir de los últimos datos disponibles, ofrece recomendaciones para mejorar la política cultural europea dentro y fuera de la UE. La cultura debe seguir siendo una prioridad de las políticas de la UE, tanto en términos de objetivos como de presupuesto, lo que no es obvio en el contexto actual. Señala, además, que falta una agenda integral que tenga más en cuenta los temas recientes, como el desarrollo sostenible, que no solo debe verse como la implementación del Pacto Verde Europeo a través de la cultura, sino como una forma de garantizar que los eventos culturales tengan efectos duraderos en los artistas, las comunidades, territorios y patrimonio. Añade que las políticas culturales deberían estar respaldadas por presupuestos públicos más grandes que antes de la pandemia del COVID-19, incluidas provisiones en caso de una nueva crisis, y que deberían depender de estadísticas fiables. Las acciones culturales deben planificarse a largo plazo, y los proyectos culturales deben contribuir a asociaciones sólidas y duraderas. El informe propone mejorar la coordinación a diferentes niveles, en especial otorgando a las delegaciones de la UE, que deben invertir en un presupuesto específico para acciones culturales y contratar especialistas con experiencia en gestión cultural y geopolítica. Recomienda, además, que la UE trate a los países terceros de forma justa y fomente relaciones más equilibradas con algunos países, potenciando el acceso de las iniciativas a un público más amplio, concretamente a los trabajadores culturales del Sur. Por otro lado, se ve positivo que las inversiones en terceros países deben incluir una dimensión

[991] El informe de Frabrice Serodes Culture: *In or out? Implementation of the EU strategy for international cultural relations and the new European agenda for culture since 2018*, lo publicó el Parlamento Europeo en 2022, con la intención de destacar los logros y las deficiencias de las políticas culturales de la UE, para informar a los responsables políticos antes de la adopción del Plan de trabajo del Consejo para la cultura y una posible revisión futura de la Agenda. Véase: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734663/EPRS_STU(2022)734663_EN.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023)

cultural. Sin embargo, el enfoque de la UE no debería basarse únicamente en los intercambios culturales, sino que deberían ofrecerse a los jóvenes en el extranjero oportunidades reales de trabajo, no solo en el sector cultural. El autor reclama que la diplomacia cultural europea vaya más allá de la diplomacia interestatal o interregional (acuerdos con MERCOSUR, por ejemplo) e involucre a más actores locales, socios, asociaciones y universidades a través de un enfoque descentralizado dentro y fuera de la Unión Europea. O que se aproveche el potencial multifacético del patrimonio para la salud mental o el mantenimiento de la paz. Este informe, que se hizo a petición de la Unidad de Evaluación Ex-post de la Dirección de Evaluación de Impacto y Valor Añadido Europeo, dentro de la Dirección General de Servicios de Investigación Parlamentarios (EPRS) de la Secretaría del Parlamento Europeo, apunta en la buena dirección, pero no se centró en la parte estratégica y estructural del asunto. A continuación, se describen cuáles son los aspectos fundamentales de una nueva acción cultural exterior centrada en el reconocimiento de su valor e impacto en la sociedad.

1. PONER AL DÍA EL MARCO NORMATIVO

Las referencias a la acción cultural exterior se encuentran dispersas en distintos instrumentos jurídicos y normativos a nivel comunitario, por lo que sería deseable una mayor unidad y concreción. Así, aunque la mención a la cultura fue residual en la Conferencia para el Futuro de Europa, cuyas conclusiones se presentaron en 2022, en previsión de que una próxima reforma de los Tratados sea viable[992], se deberían modificar, entre otros, los artículos **167 del TFUE** y el **21 del TUE**, fundamentalmente. El primero, que alude explícitamente a la cultura, debería incluir una cita expresa a la definición de cultura como bien público en los párrafos 1 y 2. Ello no entraría en conflicto con la atribución de competencias de apoyo o coordinación del artículo 6 del TFUE, ni con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad de los artículos 4 y 5 del TUE, respectivamente. De esta manera, y dado el carácter transversal de la cultura, también en su dimensión exterior, se debería substituir el término de «cooperación cultural» en el ámbito internacional por el de las «relaciones culturales internacionales», en el párrafo 3.

[992] «Nota de prensa: El Parlamento pone en marcha el proceso para cambiar los tratados de la UE», Parlamento Europeo, 9 de junio de 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220603IPR32122/el-parlamento-pone-en-marcha-el-proceso-para-cambiar-los-tratados-de-la-ue

Como se expone más adelante, la acción cultural exterior no debe limitarse ni a la diplomacia cultural ni a la mera cooperación, sino que su eje debe ser el de fomentar las relaciones en la esfera cultural con terceros países y en el seno o en colaboración con los organismos internacionales, primordialmente, aunque no de forma exclusiva, con la UNESCO y el Consejo de Europa. Por último, sería deseable reformular la expresión vaga del apartado 4º que dice que la UE «tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación», y cambiarla por una frase más asertiva en la que se resalte el valor de la cultura para un futuro social, económico y medioambiental más resiliente y sostenible de la UE y de las relaciones internacionales. En cuanto al artículo que regula preferentemente la acción exterior de la UE (art. 21), se debería añadir en el apartado 2 una mención a la cultura, ahora ausente, para destacar el papel que juegan las relaciones culturales internacionales a la hora de cumplir con la misión de hacer de la UE un actor global más fuerte, contribuyente de un crecimiento sostenible y justo, y promotor de la resolución de manera pacífica de los conflictos a nivel mundial.

Esta coherencia se debería ver reflejada luego en otros **instrumentos que dan forma a la acción de la UE**, en concreto, las distintas comunicaciones de la Comisión, las conclusiones del Consejo, las resoluciones del Parlamento Europeo o los distintos informes en la materia de los órganos consultivos comunitarios, como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Existe una gran dispersión de documentos que hacen referencia a la cultura en la acción exterior y no hay una verdadera conexión entre ellos. Aprovechando que algunos de ellos han quedado desfasados en el tiempo, siguiendo las recomendaciones del Parlamento Europeo[993], es hora de presentar una verdadera estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales. La UE no cuenta aún con un único instrumento que establezca un plan de acción, con unos objetivos claros y evaluables, una auténtica dotación de recursos humanos y financieros y un diseño de prioridades temáticas y geográficas. Pueden servir de base, entre otros, los siguientes documentos, cuya denominación ya resulta elocuente: el estudio de 2014, promovido por el Parlamento Europeo: *Acción preparatoria: La cultura en las relaciones exteriores. Involucrando al mundo - Hacia una ciudadanía cultural global*; la

[993] Salima Yenbou, *Report on the implementation of the New European Agenda for Culture and the EU Strategy for International Cultural Relations*, European Parliament, (2022/2047(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0279_EN.pdf

Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, de 2016[994]; la Comunicación de la Comisión *Una Nueva Agenda europea para la cultura*, de 2018; las Conclusiones del Consejo *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* de 2019[995]; y, el Plan de trabajo en materia de Cultura del Consejo para el período 2023-2026[996]. El marco de actuación nuevo serviría para corregir en el momento de su revisión los programas europeos relacionados directamente con la cultura, como el caso de Europa Creativa. Por otro lado, de cara a la renovación de las instituciones europeas en 2024, con una nueva Comisión y Parlamento, el Consejo Europeo podría incluir en sus prioridades estratégicas una alusión a la acción cultural exterior en la guía de trabajo para el período 2024-2029. Pero ya se deberían vincular los equipos actuales con ese compromiso para que no suceda como con la Estrategia Global de 2016 y sus revisiones posteriores, que quedaron relegadas cuando se incorporó una nueva Comisión y un nuevo AR/VP. En el mandato 2019-2024 se ha dado más importancia al lanzamiento de la *Brújula estratégica* y a defender los principios de una autonomía estratégica en distintos ámbitos de la UE, motivados por un contexto marcado por la pandemia del COVID-19 y la invasión rusa a gran escala de Ucrania en 2022. Las bases para una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales se encuentran en los documentos señalados y son de guía para articular una propuesta más abajo en la que se incluye la necesidad de ampliar el concepto de cultura en las relaciones internacionales, con una vinculación a los valores europeos y en la que se reconoce el valor añadido que aporta en su múltiple dimensión, en especial en su vertiente social y económica.

2. REDEFINIR LA ACCIÓN CULTURAL EXTERIOR

Para evitar que la cultura quede como un tema accesorio en las negociaciones para la integración de Ucrania y de otros países europeos en la UE, o bien para reforzar el

[994] Comisión Europea, Comunicación Conjunta JOIN(2016) 29 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=JOIN:2016:29:FIN
[995] Conclusiones del Consejo (2019/C 192/04), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52019XG0607%2801%29
[996] Resolución del Consejo (2022/C 466/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022G1207(01)

potencial que tienen las relaciones culturales internacionales en la promoción de la paz, la generación de empleo, de generar sociedades más inclusivas, en consolidar la democracia y contribuir al desarrollo sostenible, se hace necesario articular una nueva definición de acción cultural exterior. El concepto debería estar basado en un entendimiento de la **cultura como un bien público**, como se aprobó en la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre las Políticas Culturales y el Desarrollo Sostenible (MONDIACULT 2022), celebrada en Ciudad de México, 28-30 de septiembre de 2022. La UE puede aprovechar el momento en que se está rediseñando la formulación de las futuras políticas y estrategias en un escenario pos-Agenda 2030 para liderar las negociaciones en el seno de Naciones Unidas e incorporarlas a sus políticas culturales. La OCDE destaca, en su informe *Estados de fragilidad 2022*[997] cómo estamos viviendo una «era de crisis» en que la fragilidad plantea una gran amenaza para el logro de los ODS[998] y el mantenimiento de la paz, siendo las principales de estas crisis el COVID-19, la invasión rusa de Ucrania y el cambio climático. En un marco en el que se están reevaluando las relaciones de poder entre el norte global y el sur global, y en el que la UE, junto con el resto del mundo, está atravesando un período de incertidumbre e inestabilidad, se hace necesario apostar por las relaciones culturales, y no tanto por la diplomacia cultural. Desde esta perspectiva, la UE debe estudiar una nueva estrategia de relaciones culturales internacionales con una ambición geopolítica, con prioridades geográficas y temáticas, y basada en la defensa de sus valores para ganar influencia y ayudar a la consecución de los objetivos de una paz duradera y un desarrollo sostenible que beneficie a todos. En este nuevo enfoque deberá la UE articular nuevas maneras de trabajar, haciéndose necesario identificar a los agentes protagonistas de la acción cultural exterior, así como singularizar los recursos financieros para que sea más efectiva y sostenible en el tiempo.

[997] OECD, *States of Fragility 2022*, OECD Publishing, Paris, 2022 https://doi.org/10.1787/c7fedf5e-en
[998] Naciones Unidas en su informe *Times of Crisis, Times of Change: Science for Accelerating Transformations to Sustainable Development* (2023) también alude a los conflictos bélicos y la inestabilidad como obstáculos para la consecución de los ODS. Véase: «The Global Sustainable Development Report 2023», United Nations, 2023, acceso el 14 de septiembre de 2023, https://sdgs.un.org/gsdr/gsdr2023

a) DESDE UNA CONCEPCIÓN DE CULTURA COMO BIEN PÚBLICO

La UE ya ha hecho intentos para **acotar las definiciones** de cultura en el ámbito internacional[999]. Por ejemplo, el Consejo aprobó en 2021 el *Concepto de patrimonio cultural en conflictos y crisis. Un componente para la paz y la seguridad en la acción exterior de la Unión Europea* (9962/21)[1000], documento al que siguieron las Conclusiones *Sobre el planteamiento de la UE para el patrimonio cultural en conflictos y crisis* (9837/21)[1001]. En el contexto de la guerra en Ucrania, también se aprobaron las Conclusiones del Consejo del 16 de mayo de 2023 (9260/23) sobre la concepción de *artistas en riesgo y desplazados*[1002]. Sin embargo, ni en la Comunicación Conjunta *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, de 2016; ni en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018; ni en las Conclusiones del Consejo *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* de 2019 se delimita el significado de lo qué es cultura o lo que significa el término relaciones culturales internacionales.

La nueva estrategia podría recoger un vademécum o una taxonomía al estilo de lo que hace la UE en otros campos, por ejemplo, para facilitar las inversiones en actividades sostenibles y aplicar mejor los objetivos del Pacto Verde Europeo[1003]. El punto de referencia para la conceptualización de la cultura y su dimensión exterior para la UE sería la UNESCO, ya que tanto la UE como los 27 Estados miembros son signatarios de sus declaraciones y convenciones, y así se evitaría cualquier calificativo de visión

---

[999] Cabe señalar aquí que la UE también ha definido, por ejemplo, cuál es concepto de mediación de la paz. Véase el documento del Consejo del 11 de diciembre de 2020: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/st13951.en20.pdf Algunos ejemplo de la labor mediadora de la UE (SEAE): https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/isp2_mediation_factsheet_for_publication_20022021.pdf (accesos el 12 de septiembre de 2023).

[1000] Council of the EU, Concept on Cultural heritage in conflicts and crises (9962/21), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9962-2021-INIT/en/pdf

[1001] Conclusiones del Consejo (9837), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9837-2021-INIT/es/pdf

[1002] En las Conclusiones del Consejo (9260/23) se definen conceptos como «artista», «refugio seguro», «residencias de emergencia», «artistas en riesgo», «ciudades refugio». https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9260-2023-INIT/en/pdf

[1003] « EU taxonomy for sustainable activities», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_en Véase también el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, *DO L 198 de 22.6.2020, p. 13/43* http://data.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj

eurocentrista de la cultura promovida por la UE en su acción exterior. Es cierto que en el marco de Naciones Unidas existe un amplio espectro normativo y declarativo relacionado con la cultura. No obstante, este abundante *corpus* está alineado con los deseos de la UE, ya que no ha hecho más que ampliar la definición de cultura y reconocer, al mismo tiempo, el cambio progresivo hacia una mayor transversalidad de la cultura en las políticas públicas. Se aprecia esta evolución en el escenario internacional, incluyendo todas las facetas de su acepción, poniendo un especial foco en su dimensión social y económica, en instrumentos propios de Naciones Unidas. Algunos de los ejemplos son: la *Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional* de 1966; el informe *Industrias Culturales: El futuro de la cultura en juego*, que se presentó en la Conferencia de la UNESCO sobre Políticas Culturales (MONDIACULT 1982)[1004]; la *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* de 2001; la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* de 2005; el informe *Marco de estadísticas culturales* de la UNESCO de 2009; el Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible, promovido por la UNCTAD en 2021; el informe de la UNESCO *Re|pensar las políticas para la creatividad: Plantear la cultura como un bien público global* de 2022; o, más recientemente, en la Declaración de MONDIACULT 2022.

La UE adoptó un perfil bajo en MONDIACULT 2022, cediendo protagonismo a los Estados miembros. Tan solo se limitó a respaldar[1005], previo a la reunión de México de septiembre, el informe *Stormy times. Nature and humans: cultural courage for change: 11 messages for and from Europe*[1006], elaborado por un grupo de expertos como parte del MAC, siguiendo la prioridad «La cultura como motor del desarrollo sostenible» aprobada por el Consejo de la UE en 2022, añadiéndose a las contempladas ya en el Plan de trabajo para el período 2019-2022. Este estudio recogía una serie de recomendaciones para hacer repensar la relación entre los humanos y la naturaleza y «alimentar nuestra imaginación

[1004] Declaración final de MONDIACULT 1982: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505_spa El informe referido: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135399?posInSet=1&queryId=N-EXPLORE-24508e4d-8c00-4067-9c7c-a0223ca525bd (accesos el 12 de septiembre de 2023).
[1005] «Press release: Experts put forward recommendations on how to harness the power of culture for sustainable development», European Commission, 22 de septiembre de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en%5E/ip_22_5726
[1006] European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Stormy times: nature and humans: cultural courage for change: 11 messages for and from Europe*, Publications Office of the European Union, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2766/90729

cultural para un futuro sostenible y habitable», quedando muy alejadas del objetivo primordial de la cumbre. La UE debería liderar el consenso alcanzado en MONDIACULT 2022, en cuya declaración final[1007] se aboga, en un marco multilateral, por reconocer la cultura como un bien público mundial; y, se insta a incluirla como objetivo en sí mismo en la agenda para el desarrollo más allá de 2030. Se lograría así aunar un mayor consenso entre la UE, los Estados miembros y terceros países y organismos internacionales para implementar una hoja de ruta de las relaciones culturales internacionales, sin excluir la posibilidad de dotarse de instrumentos propios como se ha hecho en otros campos, partiendo del poder normativo propio de la UE, del que hablaba Ian Manners (2002), con capacidad de influir en la política internacional. La UE, incorporando el concepto de bien público mundial en su estrategia para la acción cultural exterior, soslayaría de manera práctica la vinculación tradicional de cultura con la idea de nación o cualquier connotación identitaria. La UE, por otro lado, tendría una oportunidad de llevar la voz cantante en la Cumbre de Naciones Unidas en septiembre de 2023 que tiene como fin revisar el grado de implementación de la Agenda 2030 y los 17 ODS; y en la «Cumbre del Futuro» de Naciones Unidas, prevista para 2024, en la que se prevé que los jefes de Estado y de Gobierno hagan suyo un Pacto de Futuro orientado a la acción, que mostrará la solidaridad mundial para las generaciones actuales y futuras[1008]. Igualmente, la UE podría incorporar, como un eje estratégico de la acción cultural exterior, la promoción y la participación activa en el «Foro mundial sobre las políticas culturales», que la UNESCO convocará cada 4 años, a partir de 2025, y así como la contribución vía los datos de Eurostat a la elaboración de un *Informe mundial sobre políticas culturales* de periodicidad cuatrienal, como se aprobó en MODIACULT 2022. Al mismo tiempo, la UE no debería dejar pasar el momento para incorporar en sus declaraciones, tratados u otros instrumentos la alusión a la cultura como bien público[1009], y defender este posicionamiento financiando las publicaciones de la UNESCO que recogen sus informes o estudios, como lo hacen de manera bilateral países como Suecia o Emiratos Árabes

[1007] Declaración final de MONDIACULT 2022, https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/10/6.MONDIACULT_ES_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION.pdf (Acceso el 12 de septiembre de 2023).
[1008] «Cumbre del Futuro en 2024», Naciones Unidas, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.un.org/es/common-agenda/summit-of-the-future
[1009] Con motivo del Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo, el 20 de mayo de 2023, el Alto Representante/Vicepresidente Borrell, el vicepresidente Schinas y la comisaria Urpilainen, emitieron una declaración conjunta en la que no hicieron mención alguna a este término. Véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_23_2794 (acceso el 12 de septiembre de 2023).

Unidos[1010] para afianzar su compromiso, ganar influencia y visibilidad como actor global en materia cultural.

b) QUE APUESTE POR LAS RELACIONES CULTURALES INTERNACIONALES

En la edición de 2023, la UE será la invitada de honor en la Feria del Libro de Guadalajara (México) y el pabellón comunitario y su programa paralelo llevará como lema «Construyendo una Unión de culturas»[1011]. La UE, como actor cultural global, gozará en esta ocasión de una plataforma única para mostrar no solo su diversidad de lenguas, de sus autores y los programas para la traducción a nivel comunitario, sino también para dar a conocer la riqueza de la industria del libro y de la edición en Europa y los lazos que existen con Latinoamérica, una región estratégica para la UE. Este podría ser un ejemplo a seguir de cara a una nueva estrategia para la acción cultural exterior, en la que se incluyese un mandato claro recogiendo las buenas intenciones de la Comunicación Conjunta de la Comisión y la AR/VP de 2016 *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* y de las Conclusiones del Consejo de 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*. Es decir, la UE debe poner el centro de la acción en las **relaciones culturales internacionales y no tanto en la diplomacia cultural**. Los dos términos no son intercambiables, como a veces parece desprenderse de la Comunicación Conjunta de 2016, cuyos planteamientos se vislumbran en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018[1012]. Se hace necesario, como se señala en el informe del Parlamento Europeo 2022/2047(INI)) sobre la implementación de ambos documentos, superar la conversación que tradicionalmente viene enmarcada exclusivamente en torno al uso de la cultura como

---

[1010] El informe *Re|pensar las políticas para la creatividad: Plantear la cultura como un bien público global* de 2022 lo publicó la UNESCO con apoyo de Suecia. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380479/PDF/380479spa.pdf.multi; el informe *Cultura en tiempos de COVID-19: Resiliencia, recuperación y renovación* lo publicó en 2022 la UNESCO con apoyo de la Oficina de Cultura y Turismo de Abu Dabi: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382616.locale=es (accesos el 12 de septiembre de 2023).

[1011] La web del SEAE en la que se hace referencia al asunto y no en la de Europa Creativa. Véase: https://www.eeas.europa.eu/eeas/building-union-cultures-latin-america-eu-guest-honour-guadalajara-international-book-fair-2023_en (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[1012] En el informe del Parlamento Europeo (2022/2047(INI)) sobre la implementación de la Nueva Agenda y la Estrategia de la UE para las relaciones culturales, se destaca esta confusión y se señala la necesidad de abrazar la idea de las relaciones culturales internacionales, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0279_EN.pdf

herramienta de *soft power* y que busca influir por medio del atractivo. De hecho, este término no refleja ni las teorías y prácticas actuales de las relaciones culturales internacionales, que se centran en el proceso relacional entre iguales, mediante el respeto y confianza mutuos, en los que se busca abordar desafíos comunes por medio de la cocreación y estrategias «abajo-arriba». Este enfoque lo ha venido trabajando desde hace años la DG Asociaciones Internacionales (antes DG DEVCO), y cuyo cambio de nombre en 2020 ya resulta significativo. Este mismo giro conceptual lo dio la *Plataforma para la Diplomacia Cultural* de la UE, que se creó para dar apoyo a la UE a la hora de poner en marcha la Comunicación Conjunta de 2016, y que pasó en 2020 a denominarse *Plataforma para las Relaciones Culturales* de la UE[1013]. Este esfuerzo de pasar de la diplomacia a las relaciones culturales internacionales también se aprecia en la mayor relevancia que adquiere esta visión en los criterios de selección de programas relacionados con la dimensión cultural de la política exterior por parte de distintas unidades del ejecutivo comunitario. En este sentido, también sigue el mismo planteamiento la DG EAC y ello ha contribuido a influir en el planteamiento de trabajo del SEAE y los proyectos en los que colabora como, por ejemplo, se hizo con el proyecto «Halaqat», organizado con la Liga Árabe entre 2021-2023[1014]; o como en el caso de la guerra en Ucrania con el proyecto de residencias artísticas promovido por la delegación de la UE en Kiev en 2023[1015].

En todo caso, para hacer efectivo el valor de la cultura como bien público, con un efecto transformador para la sociedad, con un impacto en las relaciones internacionales, siendo la cultura motor del desarrollo sostenible, que promueva el diálogo entre ciudadanos y gobiernos de terceros países, fomente la paz, la democracia y el crecimiento justo, respetando la diversidad cultural y el medioambiente, la UE **no puede limitarse a organizar los tradicionales actos de *showcasing* o de aglutinar el *national branding***

[1013] Plataforma para las Relaciones Culturales: https://www.cultureinexternalrelations.eu/
[1014] Este proyecto consistió en organizar intercambios culturales por medio de un programa de residencias, actividades públicas y mesas redondas. Participaron más de 200 artistas de 17 países de ambas regiones, entre 2021 y 2023. Véase: «Building lasting cultural links between EU and Arab regions», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/building-lasting-cultural-links-between-eu-and-arab-regions_en
[1015] La Delegación de la UE en Ucrania cursó en junio de 2023 a 20 artistas de los Estados miembros de la UE y de Ucrania a participar en una residencia cultural. Esta convocatoria tenía por objetivo reflexionar sobre la respuesta cultural de Ucrania a la agresión rusa, enfatizando el lugar que ocupa la cultura ucraniana dentro de una cultura europea más amplia y destacando su singularidad. Véase: «Cultural Residence: Ukraine's Artistic Response to the Russian Invasion», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/cultural-residence-ukraines-artistic-response-russian-invasion_en

de los 27 en el exterior, pero tampoco a desarrollar actos de toma de conciencia sobre la guerra en Ucrania como la campaña #ArtVsWar en 2022 desde la página web del SEAE[1016]. La Comunicación Conjunta JOIN(2016) 29 final enmarcaba el enfoque estratégico de la diplomacia pública de la UE, por un lado, en el refuerzo de la cooperación con los institutos culturales de la UE y el apoyo a las delegaciones. Se destacaba como uno de los objetivos la organización de eventos culturales para dar visibilidad a la UE en terceros países. Uno de los más recurrentes, siendo fiel al espíritu del lema europeo «la unidad en la diversidad», son los mal llamados *festivales de cine europeo*, pues en realidad son muestras en las que se exhiben una suma de películas que prestan cada una de las embajadas o institutos culturales de la UE con presencia en la localidad en cuestión, como en el caso de las Semanas de Cine Europeo en Marruecos[1017]; u otras veces, cuentan con dinero de la plataforma *Cineuropa*, apoyada por el programa Europa Creativa-MEDIA, como en el caso del Festival de Cine Europeo en Camboya[1018]. En ocasiones, estas iniciativas de diplomacia pública se desarrollan en Bruselas o Estrasburgo, pero en sentido contrario, para dar visibilidad a los lazos de la UE con otras regiones del mundo, como los días de cine de Asia Central en 2021[1019] o la exposición de fotógrafos ucranianos en 2022[1020]. En cualquier caso, es oportuno que la UE dé a conocer el trabajo que desarrolla con determinados países o regiones estratégicos, también por medio de la diplomacia cultural, pero la UE debe ir más allá y poner de relieve el poder que puede ejercer en el mundo a través de las relaciones culturales con terceros. También dando apoyo a las Cátedras Jean Monnet, fomentando los intercambios interculturales de estudiantes, investigadores y alumnos u organizando eventos culturales en torno a los Días de Europa. Sin embargo, la UE no debe, en ningún caso, abusar del poder de la

[1016] La campaña en cuestión lanzada por el SEAE en 2022 tenía por objetivo concienciar sobre la destrucción del patrimonio en Ucrania como consecuencia de la guerra. Véase: https://www.eeas.europa.eu/eeas/artvswar_en (acceso el 12 de septiembre de 2023).
[1017] En la edición de 2022, promovida por la Delegación de la UE en Marruecos, la muestra contó con 8 películas y se exhibieron en varias localidades del país. Véase: «Semaines du Film Européen : le meilleur du cinéma européen s'invite au Maroc», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/semainesdufilmeuropeen2022_fr?s=204
[1018] Página web de la edición de 2023 del European Film Festival (EUFF), en Camboya, https://eurofilmfestkh.eu/ (acceso el 12 de septiembre de 2023).
[1019] La muestra de cine se organizó con motivo del Año Nuevo Persa o Nouruz. Véase: «Nowruz Film Days 21–23 March 2021», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/nowruz-film-days-21–23-march-2021_en
[1020] Esta exposición se mostró en la Delegación de la UE ante el Consejo de Europa y tenía la intención de concienciar a los europeos sobre la situación que estaba teniendo lugar en Ucrania con la invasión rusa a gran escala. Véase: «Identities. Aspects of Contemporary Photography in Ukraine», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/identities-aspects-contemporary-photography-ukraine_en?s=51

cultura identitaria ya que esta tiende a diferenciar y tiene el potencial de exacerbar los antagonismos. Con todo, no se debe perder de vista que es más Europa como continente que la UE como entidad, la que tiene reconocida una reputación cultural a nivel global, tanto en lo que se refiere a la cultura popular como la alta cultura, como se recoge en el estudio *Analysis of the perception of the EU and EU's policies abroad*[1021].

Como dicen Natalia Chaban y Ole Elgström (2021): «las **percepciones** de otros actores sobre la UE y su acción exterior importan; las brechas entre las expectativas y el desempeño percibido, así como entre la imagen propia de la UE y las imágenes que otros actores extranjeros tienen de la UE, pueden, en particular, afectar la eficacia de su acción exterior». Un caso práctico al que aluden los autores es precisamente el papel de la UE como gestor de conflictos, y en concreto frente a la anexión rusa de Crimea y la invasión del Dombás ucraniano en 2014. Estos autores consideran importante las percepciones del poder, las intenciones y el estatus cultural de la UE, así como su legitimidad, credibilidad y coherencia. En aquel episodio de la agresión rusa contra Ucrania, una comparación entre las percepciones y las imágenes de la UE de las dos partes en conflicto llevaba a conclusiones divergentes. La UE había ejercido su «poder fuerte» contra Rusia con duras sanciones económicas, además de vetar su ingreso en el G8. Aunque el mismo tiempo había patrocinado, por medio de Francia y Alemania, las labores de mediación con los sucesivos Acuerdos de Minsk. Por otro lado, ligaba sus relaciones con Ucrania al marco de la condicionalidad, vinculando la asistencia financiera y técnica a las demandas de reforma de acuerdo con un conjunto de normas, reglas y estándares definidos por la UE. Rusia tenía la imagen de la UE como un enemigo fragmentado en declive, lo cual influía en la credibilidad e incluso legitimidad para hablar con la UE. Por su parte, las opiniones de las élites ucranianas de entonces sobre la UE afectaban también la credibilidad de las propuestas políticas de la UE, y existía, por tanto, una gran disonancia entre las

[1021] El estudio «Analysis of the perception of the EU and EU's policies abroad» (2015) fue solicitado por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea (FPI) y fue implementado en enero – noviembre de 2015 por los siguientes tres socios: el Instituto de Gestión y Políticas Públicas (PPMI) (el socio principal) con sede en Vilnius, Lituania; el Centro Nacional de Investigación sobre Europa (NCRE), ubicado en la Universidad de Canterbury en Christchurch, Nueva Zelanda; y el NFG Research Group, con sede en Freie Universität Berlín, Alemania. Véase: https://fpi.ec.europa.eu/system/files/2018-11/eu_perceptions_study_final_report_0.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).

expectativas de los ucranianos y sus percepciones del desempeño real de la UE, afectando a su capacidad para gestionar con eficacia el conflicto.

Sin embargo, estas percepciones también podrían operar en sentido contrario. La percepción que tenían los ciudadanos y las autoridades de la UE sobre **Ucrania** en 2014 no es la misma que en 2022[1022]. La solidaridad de tanto los Estados miembros de manera bilateral, como de la UE como bloque fue inmediata tras la invasión a gran escala de Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022. La agresión rusa de 2022 tuvo un efecto que no ocurrió en 2014, como el hecho de que el público en Ucrania y en el extranjero se interesase más por explorar la cultura ucraniana y conocer mejor a Ucrania como país, según ponen de manifiesto Anna Karnaukh y Kateryna Kravchuk (2022). No obstante, cabe señalar que la UE ha prestado atención a la cultura ucraniana y sus profesionales desde hace tiempo, y no solo a través de la asociación de Ucrania a programas internos de la UE como Europa Creativa, Horizonte Europa o Erasmus+.

También la cooperación con Ucrania se ha enmarcado desde la dimensión exterior de la cultura de la UE, prioridad que viene destacada, por otro lado, tanto en la *Nueva Agenda de la Cultura* de la UE como del Plan de trabajo del Consejo para 2023-2026. En la Comunicación de la Comisión de 2018, aún vigente, se señala la finalidad que la dimensión externa de la cultura en esto términos y que tienen resonancia en la relación cultural presente entre la UE y Ucrania: «La Nueva Agenda permite una promoción más efectiva de la cultura como vector de identidad y cohesión, motor del desarrollo socioeconómico y factor que nutre directamente las relaciones pacíficas, también a través de contactos interpersonales derivados de proyectos de educación y juventud, con un enfoque específico en torno a los Balcanes Occidentales y los países candidatos a la adhesión. La Comisión también tiene previsto utilizar la Agenda para hacer hincapié en la dimensión cultural del desarrollo sostenible y para contribuir a la implantación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas». Pero es quizá el Plan

[1022] Véase el «Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023» publicado el 23 de febrero 2023, casi un año después de la invasión de Rusia a gran escala de Ucrania, en el que se muestra un gran apoyo de la ciudadanía europea a Ucrania y a la respuesta de las instituciones europeas: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872 (acceso el 12 de septiembre de 2023).

de trabajo para 2023-2026 el que tiene una visión más coherente con el planteamiento que debería recoger la nueva estrategia, aunque no deja de ser un marco operativo limitado en el tiempo. Con todo, hace hincapié en la perspectiva de la co-creación en las asociaciones internacionales que desarrolla la UE y, además, señala como líneas fundamentales de actuación: la gobernanza del enfoque estratégico de la UE en las relaciones culturales internacionales y la definición del marco operativo, por regiones o temáticas y proyectos destacados; la preservación del patrimonio cultural y fortalecer los sectores culturales y creativos en Ucrania; y el papel de la cultura y de los profesionales de la cultura en la promoción y defensa de la democracia y derechos humanos en contextos frágiles.

La cultura también formó parte del Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania, firmado en 2014. Concretamente, en el capítulo 24 (artículos 437-440) se venía a mencionar el compromiso de promover la cooperación cultural y fomentar el diálogo intercultural entre personas e instituciones de la UE y Ucrania. Además de cooperar en los foros internacionales, según el acuerdo, las partes se comprometían a potenciar el desarrollo de las industrias culturales y creativas, en el marco de la aplicación de la *Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, de 2005, aspecto prioritario en la política cultural exterior de la UE. La UE empezó a canalizar la ayuda a Ucrania desde 2011 a través de la cooperación regional, es decir, de la Política Europea de Vecindad (PEV). La UE dedicó fondos a Ucrania dentro del Programa Cultural para Asociación Oriental (*Eastern Partnership Cultural Programme* I, II), y que beneficiaron también a operadores culturales de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia y Moldavia. Como se vio en el capítulo anterior al hablar de la PEV y, en concreto, de la Asociación Oriental, su objetivo fue apoyar por esta vía los esfuerzos de reforma de la política cultural de los socios a nivel gubernamental y ayudar a mejorar la profesionalidad de los operadores en los sectores cultural y creativo, siendo Ucrania el país más grande de la zona. Quien lideró la ejecución de los fondos sobre el terreno fue el British Council antes de dejar ser miembro de la UE. Esta iniciativa tuvo como sucesor para el periodo 2021-2024 el proyecto EU4Culture y que también afecta a Ucrania. Cuenta con una financiación de 7,8 millones de euros a través de antiguo Instrumento Europeo de Vecindad (ahora reconvertido en el Instrumento Europa Global), y administrado por la DG NEAR y las delegaciones de la UE en los países afectados,

aunque implementado por el Goethe-Institut (líder), el Instituto Francés, el Instituto Cultural Danés y el Centro Checo. Su objetivo, cabe recordar, es apoyar la cultura y el sector creativo a través del desarrollo y la puesta en marcha de estrategias culturales basadas en un enfoque participativo y un diálogo público-privado con un enfoque especial en las ciudades y pueblos que no son capitales en los países de la Asociación Oriental, basándose en la experiencia de la UE con las Capitales Culturales Europeas.

En el marco bilateral, a partir de 2019, la ayuda (exterior) dedicada específicamente a Ucrania se ha canalizado principalmente a través del proyecto *House of Europe*[1023], financiado por la UE con 12 millones de euros y que sigue operativo a pesar del COVID-19 y la invasión rusa a gran escala. Su financiación forma parte de un paquete mayor de 18 millones de euros financiados a cargo del IEV (Instrumento Europa Global) y que busca favorecer la participación de Ucrania en programas de la UE, como Europa Creativa o Erasmus +. La Comunicación Conjunta de 2016 ya preveía la creación de «Casas Culturales Europeas», una idea impulsada por el Parlamento Europeo a través de proyectos piloto financiados por la Comisión Europea (DG EAC, SEAE), e implementados en el terreno por medio de EUNIC. Se decía que «se establecerían sobre la base de una colaboración entre la UE y el Estado miembro de que se trate, y permitirían a los institutos culturales y a otros actores reunirse y prestar servicios a la población local, intervenir en proyectos conjuntos y ofrecer becas e intercambios culturales y educativos». En el caso ucraniano se trata de un consorcio liderado, en esta ocasión, por el Goethe-Institut y en el que participan, además, el British Council, el Centro Checo, el Instituto Francés y la Delegación de la UE en Ucrania. Tiene como misión fomentar el intercambio de profesionales y creadores de Ucrania y los países de la UE. El programa abarca diferentes campos: cultura e industrias creativas, educación, salud, emprendimiento social, medios de comunicación y juventud. Este tipo de acciones de la UE complementan a otras de la DG NEAR, que dedicó en el presupuesto de 2019, diez millones de euros como parte del programa de trabajo con Ucrania en las áreas de apoyo a la sociedad civil y a la cultura. El objetivo de este tipo de ayudas fue favorecer la participación de la

[1023] Más información sobre este proyecto en su web: https://houseofeurope.org.ua/ Véase también: Decisión de la Comisión de 26 de noviembre de 2018 *On the Annual Action Programme 2018 (part 2) in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the Union*, (C(2018) 7715 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20181128-2018-annual-action-programme-for-ukraine-_part_2-and-annexes.pdf (accesos el 12 de septiembre de 2023).

ciudadanía y fortalecer el sector cultural por su potencial para promover un pensamiento crítico y hacer frente a narrativas hostiles o simplificadas en un momento de reconstrucción nacional. Además, se quería con este apoyo demostrar que el sector cultural y creativo es un motor para la creación de empleo y el crecimiento económico.

El caso de la «Casa Europea» en Ucrania es una excepción ya que no hay más ejemplos de «Casas Culturales Europeas» en otras partes del mundo, aunque en realidad no deja de ser una manera de llamarle a un proyecto de relaciones culturales entre la UE y Ucrania y que recibe financiación europea de manera plurianual. Con todo, la iniciativa del Parlamento Europeo evolucionó y las llamadas *European Houses of Culture* pasaron a denominarse *European Spaces of Culture*[1024], que tenían por objetivo testar modelos innovadores de colaboración en las relaciones culturales entre organizaciones europeas y socios locales en países fuera de la UE. En el corazón del proyecto se encuentra un nuevo espíritu de diálogo, en el que la igualdad, la escucha mutua y el aprendizaje representan los valores fundamentales que ayudan a construir la confianza y el entendimiento entre los pueblos, y sirven de base para recopilar recomendaciones política y prácticas. Hasta la fecha, se han desarrollado tres fases (2019-2023), seleccionando por medio de una convocatoria proyectos anuales en distintas partes del mundo. Estos proyectos son luego evaluados para mejorar la siguiente ronda. La diferencia con respecto al ejemplo de Ucrania es que cada proyecto tiene un presupuesto muy escaso, con ayudas que apenas llegan a los 60.000 euros, y una vigencia temporal muy breve, de menos de un año, así como una limitación geográfica circunscrita a una ciudad, y destinada a una disciplina concreta. Un ejemplo de esto es la *Kibera Fashion Week*, prevista para todo el 2023, en la que se planea trabajar con diseñadores de este barrio de Nairobi (Kenia)[1025], por medio talleres, charlas en universidades y sesiones para poner en valor la creatividad de la moda local. Entre las entidades organizadoras están el Goethe-Institut, la Alianza Francesa en Nairobi, las embajadas de Portugal y de Italia, Avido Foundation, Maasai Mbili Studio, Nairobi Design Week, y la delegación de la UE en Kenia. Para que este y otros proyectos puedan tener un verdadero impacto en las relaciones culturales internacionales deberían

[1024] «European Spaces of Culture», EUNIC, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://europeanspacesofculture.eu/about

[1025] Este es uno de los proyectos seleccionados en la tercera fase del *European Spaces of Culture*, y que cuenta con un presupuesto de 60.000 euros (55.000 financiados por el programa). Véase: «Kenya. Kibera Fashion Week», EUNCI, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://europeanspacesofculture.eu/projects/kenya

contar con mayor cuantía financiera y tener una aspiración mayor. Más allá de la retórica y de visibilizar la participación europea en una iniciativa atractiva, la acción cultural europea debería abarcar a los diferentes sectores de las industrias culturales y creativas involucradas en el país o región, no solo al de la moda, sino también a la del diseño, incorporando elementos que provienen de las políticas medioambientales y de sostenibilidad del Pacto Verde Europeo, o de las transformaciones digitales inclusivas centradas en el ser humano que potencien su futuro y se inserten en un intercambio comercial a una escala mayor. Igualmente, en este tipo de proyectos, se debería incluir la cláusula de la condicionalidad de la ayuda al cumplimiento de los valores fundamentales europeos recogidos en el artículo 2 del TUE, pudiendo aprovechar la oportunidad para afianzar los programas de cooperación para trabajar con comunidades de la sociedad civil o gobiernos locales, nacionales o regionales. Pero para que la estrategia de las relaciones culturales internacionales de la UE sea efectiva, no se puede centrar en proyectos a pequeña escala y con impacto geográfico reducido, sino que se hace necesario la pretensión de diseñar un mapa acorde a las ambiciones geopolíticas europeas, ya sea por países o regiones, atendiendo de manera transversal y coordinada a las prioridades de las distintas políticas de la Unión.

c) CON UNA AMBICIÓN GEOPOLÍTICA

La futura estrategia de relaciones culturales de la UE debería estar estructurada geográficamente e ir acorde con las líneas de actuación de la política cultural transnacional de la UE, en el sentido que señala Sigrid Weigel (2019), en la que se hace cada vez más necesario incluir temas transversales como el cambio climático, los flujos migratorios, las situaciones de crisis o conflictos bélicos, o la falta de libertades democráticas. Acotar, además, el trabajo desde el punto de vista geográfico es relevante puesto que, independientemente de las acciones comunes, cada país o región tiene una características y necesidades propias, y las respuestas de los Estados miembros no son siempre las mismas. Esta manera de plantear la acción cultural exterior conjunta de la UE permitiría, por otro lado, superar esos patrones de intereses convergentes, divergentes o incluso carentes de atractivo para los Estados miembros de los que hablan Stefan Keukeleire y Tom Delreux (2022).

Ya la Acción Preparatoria de 2014 *Culture in external relations. Engaging the world: towards global cultural citizenship* hizo un amplio análisis sobre las relaciones culturales de los entonces 28 Estados miembros de la UE con 26 «terceros» países, elaborando informes por cada uno de ellos y agrupándolos por bloques. Entre estos últimos, estaban, por un lado, los 16 de la política de vecindad, que a su vez se subdividieron entre los que se enmarcaban en la vecindad del sur y aquellos de la vecindad del este, en los que se incluía a Ucrania. Además, el análisis abarcó a la relación de los 28 con los 10 países con los que la UE tenía una relación estratégica, a saber: Brasil, Canadá, China, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur y Estados Unidos. Este «mapeo» no era completo, dejando fuera muchos otros países o bloques regionales con una similitud cultural, además de excluir en el estudio la relación con organismos internacionales como el Consejo de Europa o la UNESCO en la que tanto se apoya la UE para sacar adelante sus proyectos de cooperación cultural. El informe resultó útil para ver la disparidad de prioridades temáticas y geográficas nacionales, y para evidenciar la falta de una estrategia global a nivel de la UE.

La Comunicación JOIN(2016) 29 final, por su lado, se elaboró con la intención de hacer de la UE un actor más potente en el escenario mundial por medio de la relaciones culturales internacionales, en línea con la Estrategia Global que la AR/VP presentó también en 2016. Uno de los principios rectores de la acción de la UE en el ámbito de las relaciones culturales internacionales, según el documento, tenía que ser la de «promover la cultura a través de los **marcos geográficos** de cooperación existentes», siempre respetando las competencias de los Estados miembros y de los principios de subsidiaridad y complementariedad consagrados en los Tratados. La distribución geográfica de las relaciones culturales internacionales en el documento quedaba pues limitada al mapa de trabajo coincidente con las prioridades de la política exterior, que entonces se enmarcaban en la política de ampliación, la política europea de vecindad, la cooperación al desarrollo, y, el acuerdo con los países ACP. Además, la Comunicación *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* no explicaba con qué criterios determinaba las iniciativas para alcanzar los objetivos de la cooperación cultural con los países socios (el apoyo de la cultura como motor del desarrollo económico y social sostenible; el fomento de la cultura y del diálogo intercultural para las relaciones

intercomunitarias pacíficas; y el refuerzo de la cooperación en materia de patrimonio cultural) se aplicaban a unos países o regiones sí y a otros no. Por ejemplo, cuando se habla de apoyar la elaboración de políticas culturales, el documento se refería a los países de ampliación y vecindad, pero no a los de Latinoamérica o Asia. Por otro lado, a la hora de destacar el objetivo de reforzar las industrias culturales y creativas, mencionaba a los países ACP, a los Balcanes Occidentales o las fundaciones Asia-Europa o Anna Lindh (Mediterráneo), y no a los países de la vecindad oriental, en la que se incluía Ucrania[1026]. Por su parte, la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018, abordaba el tema de la visión geográfica de las relaciones culturales, aunque sin ninguna coherencia. Por un lado, se decía que se desarrollarían estrategias para la cooperación cultural a escala regional, empezando por los Balcanes Occidentales, Oriente Medio, la región del África Septentrional y América Latina. Luego se añadía que se reforzaría el diálogo sobre la cultura con China e iniciaría un nuevo diálogo con Japón, sin aludir a otros países concretos, considerados potencias culturales mundiales. Y, por otro, que se aplicaría el programa cultural Intra-ACP para los países de África, del Caribe y del Pacífico; o se respaldarían los corredores del patrimonio de las Rutas de la Seda en Asia central, Afganistán e Irán, sin incluir otros sitios de otras partes del mundo con un rico patrimonio cultural en peligro. Esa misma definición geográfica quedaba también plasmada en las Conclusiones de 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* en las que se instaba a la entonces AR/VP reforzar la colaboración con el Consejo en la concepción y aplicación de los marcos temáticos y geográficos «actuales» y, añadía «futuros», como en el contexto de la ampliación, el desarrollo y los países de la PEV o socios estratégicos.

La llegada de una nueva Comisión el 1 de diciembre de 2019, y el estallido de la pandemia del COVID-19 y la invasión rusa a gran escala en Ucrania, dieron un impulso a una UE geopolítica en la que los intereses internos debían alinearse con los intereses en el exterior y viceversa. En el Plan de trabajo de la UE del Consejo en materia de Cultura para el

[1026] El Parlamento Europeo consideró en su Resolución, de 5 de julio de 2017, *Sobre una estrategia de la Unión para las relaciones culturales internacionales* (2016/2240(INI)) que no se determinaban las prioridades temáticas y geográficas, los objetivos y resultados concretos, los grupos destinatarios, los intereses e iniciativas comunes, las disposiciones en materia de financiación, una gestión financiera prudente, una perspectiva y unos desafíos locales y regionales ni modalidades de ejecución. Véase: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0303_ES.html (acceso el 12 de septiembre de 2023).

periodo 2023-2026 se destaca, precisamente, que «la guerra de Rusia contra Ucrania es un claro indicador tanto del cambio gradual de las realidades geopolíticas como del uso indebido de la cultura y el patrimonio para ayudar a justificar una agresión militar». Sin embargo, en su plasmación práctica, no se hace ninguna alusión a una estrategia de una acción cultural con dimensiones planetarias alineadas con las políticas internas o externas de la UE. Si bien en estos últimos años se han dado pasos para desarrollar este planteamiento, la cultura ha quedado al margen de muchos de los logros alcanzados. Una manera de conseguir este objetivo podría consistir en incluir por defecto en las relaciones y negociaciones estratégicas a nivel bilateral o regional, con otros Estados e incluso con organizaciones internacionales, el capítulo cultural dado su valor no solo para el diálogo cultural, sino también como instrumento para fomentar el comercio, la generación de empleo, el apoyo a la búsqueda de soluciones para luchar contra el cambio climático o la utilización de manera creativa la transformación digital en beneficio de la colectividad humana.

Para darle un grado de coherencia, se podría partir de un esquema de trabajo combinando con la **distribución geográfica de distintas unidades** del SEAE y de la Comisión, como, entre otras, la DG Trade, DG NEAR y la DG de Asociaciones Internacionales, ya que así se aglutinarían distintos intereses que tienen implicaciones en la acción cultural exterior[1027]. Cabe recordar aquí que la DG EAC no contiene en su organigrama ninguna alusión a la distribución geográfica de su trabajo fuera de la UE. Se debería dar una preferencia a los países que integran la Comunidad Política Europea, con un especial énfasis a los países candidatos a la adhesión, en los que ya se encontraría Ucrania; y a los países que se incluyen en la política europea de vecindad, tanto a los del flanco este como del sur. Por otro lado, a la región de las Américas destacando la relación que se quiere reforzar con la *Nueva Agenda para los países de América Latina y el Caribe*, de 2023[1028];

[1027] Organigrama de la DG EAC, Comisión Europea, a 1 de septiembre de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/OrgChart-DG-EAC-1-sept-23_en.pdf El esquema más claro es el del SEAE, cuyas competencias se distribuyen por áreas geográficas. Véase: Organisation Chart (1 de mayo de 2023), EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/2023_-_05_-_01_-_EEAS_OrgChart.pdf Aquí se puede ver el organigrama de la DG Trade que depende del VP Valdis Dombrovskis: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/trade_en Por su parte, la DG Asociaciones Internacionales combina la organización temática con la geográfica (1 de septiembre de 2023): https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-09/organisation-chart_en.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[1028] La Comunicación Conjunta de la Comisión y el AR (JOIN(2023) 17 final *Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe* (7 de junio de 2023). En ella, se habla de una «Una asociación

y los acuerdos a nivel bilateral de la UE con México o Chile, o a nivel subregional, como con Mercosur, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina o la Alianza del Pacífico. Tampoco se deben excluir las relaciones culturales existentes con EE.UU., y con Canadá, país con el que existe el Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá (AECG). La UE podría canalizar su acción cultural exterior con África, el continente más cercano a Europa, por medio de la Asociación África-UE, con especial relevancia a la cooperación con la Unión Africana (UA), y el nuevo Acuerdo de Asociación con la Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OACPS), con independencia de que se profundice en las relaciones subregionales con el África Central, el Sahel, la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), o el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA). En cuanto a la extensa región del Asia y del Pacífico, es preciso gestionar la relación de la UE con una China[1029] cada vez más asertiva, sobre la base del «enfoque multifacético», profundizando las relaciones de la UE con sus socios estratégicos en la zona, como India, Japón y Corea del Sur, así como con la ASEAN, siendo la Reunión Asia-Europa (ASEM) el marco perfecto para estudiar los avances logrados en las relaciones culturales de la UE con esta región. En este espacio tampoco hay que perder de vista la relación estratégica que existe desde 2007 con los cinco países del Asia Central, y que se renovó en 2019, dada su ubicación geográfica y el papel fundamental de la región en la conectividad Europa-Asia, sus vastos recursos energéticos, así como por su importante peso en la seguridad regional.

Contemplando la **distribución geográfica de los proyectos seleccionados** en las distintas ediciones de la iniciativa *European Spaces of Culture*, resulta pertinente interrogarse si los proyectos piloto del Parlamento Europeo o el presupuesto de la

interpersonal dinámica» intensifique la colaboración en materia de educación e investigación, recurriendo, por ejemplo, a programas de intercambio clave como Erasmus+, y fomentando la movilidad circular mediante el aprovechamiento del paquete de capacidades y talentos, estimulando las redes interculturales e iniciativas conjuntas, poniendo como ejemplo la participación de la UE como invitado de honor en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (México) en 2023. Véase: «Comunicado de prensa: Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe», Comisión Europea, 7 de junio de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3045 Y la Comunicación Conjunta: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/JOIN_2023_17_1_EN_ACT_part1_v7.pdf

[1029] Kjeld van Wieringen, *EU-China 2030, European expert consultation on future relations with China*. EPRS | European Parliamentary Research Service, December 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739240/EPRS_STU(2022)739240_EN.pdf

Comisión dirigido a fomentar y fortalecer las relaciones culturales internacionales de la UE con terceros deberían estar condicionados a una estrategia geopolítica con una visión particular por país o región. Un caso paradigmático sería el del festival *More than Human* organizado por institutos culturales y embajadas europeos, junto a organizaciones culturales en China, en el que por medio de una exposición durante diez meses en 2023 se tenía previsto abordar temas como la diversidad, la inclusión y la libertad de expresión desde el intercambio cultural e intelectual. Los Estados miembros desarrollan desde hace tiempo numerosos proyectos a nivel bilateral con el gigante asiático, pero la UE a pesar de haber explorado vías sobre cómo puede apoyar o complementar la labor de aquellos, no tiene un plan de acción. En 2012, un grupo de representantes de los Ministerios de Exteriores y de Cultura elaboraron el informe *'United in diversity'. Culture in the EU's external relations: A strategy for EU-China cultural relations*[1030], con limitadas consecuencias prácticas, tendiendo a plantear soluciones más cercanas a la diplomacia cultural, con la voluntad de mejorar una imagen más coherente de la UE que a establecer una cooperación cultural bilateral y global con un verdadero impacto. Ese mismo año se celebró el Año Intercultural de la UE y China[1031] en el que la UE intentó canalizar el diálogo político sobre los derechos humanos y la interlocución con la sociedad civil, pero se perdieron oportunidades para avanzar en lo propuesto por el grupo de trabajo sobre las relaciones culturales[1032]. Coincidiendo con el 50 aniversario de las relaciones diplomáticas entre la UE y China, en 2015 se publicó un informe preparado para el Ministerio de Cultura chino y la Comisión (DG EAC) titulado *Mapping the EU-China Cultural and Creative Landscape*[1033] en el que los expertos hicieron propuestas más o menos útiles como la de crear una escuela de negocios chino-europea de industrias

[1030] El informe sobre las relaciones con China de 2012 establecía una serie de objetivos y principios sobre los que basarse una futura acción, destacando las posibles áreas de interés como la cooperación en materia de las ICC, el patrimonio, los museos, o eventos de arte contemporáneo. Véase: *'United in diversity'. Culture in the EU's external relations: A strategy for EU-China cultural relations*, European Commission, 2012, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://kultura.kreativeuropa.hu/letolt/KrEu/OMC/A_strategy_for_EU-China_cultural_relations_FULL.pdf Más información en una nota de la Comisión de 2014 en la que se abogaba por coger el modelo de relaciones con China para otros casos: https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/policy/international-cooperation/documents/culture-external-relations-report_en.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[1031] Breve nota sobre las relaciones UE-China, en las que también se incluye el capítulo cultural, con motivo de la cubre del 20 de septiembre de 2012, en Bruselas, Consejo Europeo, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132478.pdf

[1032] Para saber sobre las actividades bilaterales que llevaron a cabo los Estados miembros con China durante aquel año, véase: *EU China Year of Intercultural Dialogue. Member States' bilateral activities*, European Commission, July 2014, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/tools/documents/eu-china-year/annex-iv_en.pdf

[1033] Este informe se enmarcaba en el acuerdo de diálogo político entre la UE y China. Véase el documento en: https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-07/eu-china-cultural-mapping-2015.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).

culturales y creativas a imagen de la China Europe International Business School de Shanghái; fomentar la cooperación de operadores y profesionales chinos y europeos en el largo plazo; o, compartir datos sobre el sector cultural[1034]. Pero la realidad ha cambiado en los últimos años y, como dijo en su discurso la presidenta Von der Leyen sobre las relaciones entre la UE y China ante el Instituto Mercator de Estudios sobre China y el Centro de Política Europea, el 30 de marzo de 2023: «China se está volviendo más represiva en casa y más asertiva en el exterior»[1035]. China ha pasado página de una era de reforma y apertura a una nueva de seguridad y control, y Europa tiene que estar preparada para ser menos dependiente de China en un mundo en el que China intenta imponer una visión alternativa del orden mundial, en la que los derechos individuales están subordinados a la seguridad nacional; y donde la seguridad y la economía priman sobre los derechos políticos y civiles. En la nueva estrategia de la UE sobre China[1036] sería deseable que las relaciones culturales figuraran como motor del entendimiento entre dos competidores comerciales y rivales sistémicos, y en las que Europa debe tener una voz propia frente a Estados Unidos y China[1037], máxime tras la agresión rusa a gran escala contra Ucrania que ha modificado el tablero internacional, también con un impacto en los equilibrios en las organizaciones internacionales.

La UE podría hacer valer su peso en la escena mundial, y también para el caso de Ucrania, **apoyándose en la UNESCO**, una organización de la constelación de Naciones Unidas en la que precisamente Estados Unidos, a pesar de ser miembro fundador, ha tenido a lo

---

[1034] Esta iniciativa contó con 375.000 euros (55.000 de apoyo por parte del programa «European Spaces for Culture»). Las entidades organizadoras: Austrian Cultural Forum, Wallonie-Bruxelles International, Danish Cultural Center, Goethe-Institut, Embajada de España, Institut français, Instituto Cervantes, Istituto italino di Cultura, British Council, Embajada del Reino de los Países Bajos, Embajada de Suecia, Instituto Liszt, Centro Cultural Húngaro, Centro Choi, Casa Nube, Centro de Arte Blanc, Baihui Radio, Bye Bye Disco, CIQIChina Benbai Technology, Postpost Studio, Zuo Jing Studio Shanghái, Embajada de Suiza, Embajada de Noruega, Delegación de la UE en China. https://europeanspacesofculture.eu/projects/china-beijing (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[1035] El discurso que pronunció la presidenta Von der Leyen fue previo a su visita a Pekín días después. Véase: «Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre», European Commission, 30 de marzo de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

[1036] En 2019, la Comisión publicó la Comunicación Conjunta JOIN(2019) 5 final *UE-China – Una perspectiva estratégica*, en la que no se hacía mención alguna a la cultura. Véase: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52019JC0005 El Parlamento Europeo, por su parte, aprobó en 2021 la Resolución sobre una nueva estrategia Unión–China (2021/2037(INI)), en la que se reconocía la influencia que tenía China sen los países de la vecindad y abogaba por la defensa y promoción de los intereses y valores europeos fundamentales mediante la transformación de la Unión en un actor geopolítico más eficaz. Véase: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_ES.html

[1037] El AR/VP aludía a la *doctrina Sinatra*. Véase: Josep Borrel, «The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US–China Competition», Blog del SEAE, 27 de agosto de 2020, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us–china-competition_en

largo de los últimos años una relación ambivalente[1038]; y con la que la UE celebró en 2022, el décimo aniversario de la firma del Memorando de entendimiento, siendo el mayor contribuyente. En la última década, la UNESCO y la UE han colaborado en más de 100 proyectos en todo el mundo, desde Afganistán o Irak, pasando por los Balcanes y ahora Ucrania. Esta colaboración abarca ámbitos de mutuo interés y que encajan en una concepción de la cultura como bien público, como se adoptó en la cumbre de MONDIACULT en 2022, en un marco pos-Agenda 2030. Sin embargo, la UE podría ir más allá y reforzar estos lazos para influir en la escena global por medio de la selección y financiación de proyectos en áreas estratégicas para potenciar su política de relaciones culturales internacionales para lograr objetivos comunes. Estos proyectos podrían estar alineados con las prioridades actuales de la UNESCO, como la prioridad África y la prioridad sobre igualdad de género. Los campos de colaboración son extensos y todos ellos entran dentro de los límites de las competencias de la UNESCO (la cultura, la educación y la ciencia). Tanto la UE como la UNESCO tienen como misión promover los derechos humanos fundamentales, sociedades inclusivas y diversas, y abogan por una transformación digital centrada en el ser humano que defiende la libertad de expresión y el acceso a la información para todos. La UE ya hizo uno de sus ejes de su acción cultural exterior la aplicación de la Convención de 2005, considerando la diversidad cultural como motor del desarrollo sostenible mediante la promoción de políticas culturales inclusivas. Esta cooperación podría aprovechar los programas de los que dispone la UE y que beneficiarían también a la UNESCO, como Erasmus+, para la educación; u Horizonte Europa, para la ciencia. Además, la organización internacional también podría aprovecharse de otras iniciativas impulsadas por la UE en los últimos años incluidas en el Pacto Verde Europeo o la Década Digital, o el plan de inversiones *Europe Gateway*.

Pero la ambición geopolítica de la UE, no solo se refiere a diseñar una estrategia para la acción cultural exterior desde el punto geográfico del mundo y de cooperación con terceros países, organismos regionales o internacionales, sino igualmente comprender que los desafíos a los que se enfrenta Europa pueden tener un impacto en sus políticas tanto externas como externas. En esa geopolítica, la UE debería abogar por una acción cultural

[1038] Estados Unidos abandonó la organización en 2018, pero regresó el 1 de julio de 2023. Véase: https://www.unesco.org/en/countries/us (acceso el 12 de septiembre de 2023).

exterior de la UE basada en los valores europeos, y con un contenido que aporte y genere valor desde las multidimensión de la cultura (económica, social, digital, verde y resiliente).

d) BASADA EN LOS VALORES EUROPEOS

El AR/VP Josep Borrell pronunció unas palabras que resultaron polémicas en el Foro de la Toja[1039] en su conferencia *Cómo Ucrania había cambiado a Europa*, el 1 de octubre de 2022, y que luego repitió, el 13 de octubre, en el acto del lanzamiento de la Academia Diplomática Europea, un proyecto piloto del SEAE con el Colegio de Europa[1040]. La controversia surgió porque comparó Europa con un jardín rodeado de una jungla, y a los jóvenes diplomáticos como jardineros que tenían que salir a la jungla para preservar la paz y la belleza del jardín. Ello despertó una condena por parte de distintos críticos[1041] por sostener una visión colonialista que podría poner en peligro la relación de la UE con sus socios en un mundo globalizado. Borrell tuvo que matizar luego sus palabras y rechazar la malinterpretación del «eurocentrismo colonial» o de la Europa fortaleza[1042]. En realidad, se refería a cómo Europa, habiendo nacido como un proyecto de paz, basado en la interdependencia comercial y el respeto al derecho internacional, había abandonado el concepto de poder. Argumentaba que el principal problema para los europeos en ese momento era la agresión de Rusia contra la soberanía de Ucrania y la legalidad internacional. Y que esta guerra era una ocasión para la UE para cambiar y ser más asertiva, tanto en su política exterior, como en su política de defensa y militar; al mismo tiempo que alababa el respaldo que mayoritariamente había tenido la condena en la

---

[1039] Vídeo de la Comisión del 1 de octubre de 2022, en el que Josep Borrell, AR/VP interviene en el Foro de la Toja, España. Véase: «Speech by HRVP during closing: How the war in Ukraine has changed Europe», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-230856

[1040] «European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme», EEAS, 13 de octubre de 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration_en

[1041] Véase el artículo del New York Times, del 17 de octubre de 2022 (acceso el 12 de septiembre de 2023), https://www.nytimes.com/2022/10/17/world/europe/eu-ukraine-josep-borrell-fontelles.html En realidad, ya se había referido al término de jardín-jungla en un discurso a finales de agosto de 2022. Véase: «European Forum Alpbach: Keynote speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the panel discussion on 'Crises: Failing to See the Long-Term Wood for the Short-Term Trees?'», EEAS, 28 de Agosto 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-forum-alpbach-keynote-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-panel_en

[1042] Matizaciones expresadas en la entrada en su blog titulada *Sobre metáforas y geopolítica*, del 19 de octubre de 2022: https://www.eeas.europa.eu/eeas/metaphors-and-geo-politics_en

Asamblea General de Naciones Unidas, mostrando un apoyo a un mundo basado en reglas y no en el poder de la fuerza. Por lo tanto, Europa tenía que adoptar una postura más proactiva y construir un orden pacífico y basado en la ley, para «hacer retroceder la jungla». Pero esta visión no solo se debe hacer desde una perspectiva europea, sino que debe tener en cuenta a aquellos interlocutores, sean gobiernos o representantes de la sociedad civil en aquellos países donde vaya la UE a desplegar su acción exterior. Como explican Nora Fisher-Onar y Kalypso Nicolaïdis (2021), en un mundo cada vez menos europeo, la acción exterior de la UE debe llevar a cabo una agenda descentralizadora en un panorama poscolonialista, comprometiéndose con una visión enriquecida con múltiples perspectivas. Las percepciones del poder de la UE, e incluso sus meras intenciones, su estatus cultural, así como su legitimidad, credibilidad y coherencia, son especialmente importantes en lo que se refiere al papel de la UE como gestor en conflictos, como en el caso ahora de Ucrania.

En muchas ocasiones, la UE ha sido percibida más como un poder civil, en definición de Duchêne (1972), o un poder civilizatorio, siguiendo a Telò (2014). En realidad, la voluntad de la UE ha sido más conseguir que el *efecto Bruselas*, derivado de su poder normativo, acabe teniendo un impacto en los gobiernos y/o sociedades de terceros países, haciendo que estos abracen los valores europeos. En la redefinición del valor añadido de la cultura en la acción exterior debe jugar un papel destacado la promoción y defensa de los seis valores europeos que vienen consagrados en el **artículo 2 del TUE**[1043], es decir, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos; y que la Carta de Derechos Fundamentales de la UE[1044] considera indivisibles y universales. Por otro lado, el artículo 3.5 del TUE añade que «en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses». Los valores a los que la UE atribuye máxima importancia no son solo una mera declaración, sino que articulan su acción dentro y fuera de sus fronteras. Por ello, las instituciones europeas deben aprovechar las relaciones culturales para comunicar y compartir con otros países y organismos internacionales esos valores como guía de la

[1043] Artículo 2 del TUE: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj?locale=es
[1044] Recordemos que la Carta tiene el mismo valor que los Tratados, según el artículo 6 del TUE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT

acción exterior de la UE. De esta manera, la UE puede proyectarse como una **comunidad de valores** no solo hacia dentro, sino también en las relaciones internacionales, ya sea fomentando la cooperación con países con los que comparta los mismos valores, ya sea para difundir estos valores a países que no los han abrazado en la misma medida o no los han abrazado en absoluto[1045]. La asunción de este compromiso viene a secundar, además, los principios que la UE pretende fomentar en el resto del mundo, según del artículo 21 del TUE[1046]: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. Los derechos humanos y la democracia ya constituyen de por sí el núcleo de la acción exterior de la UE[1047], contando con un marco estratégico, adoptado en 2012[1048], y con un programa específico dentro del IVDCI – Europa Global con un presupuesto de 1.500 millones de euros (2021-2027), sucesor del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH). Además, la UE quiere aprovechar el 75 aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU que se cumple en 2023 para llevar a cabo una política proactiva a nivel mundial[1049]. En esta línea, en enero de 2023, el Consejo aprobó las prioridades para una asociación estratégica reforzada de la UE basadas en los valores compartidos con el Consejo de Europa en 2023-2024 en materia de derechos humanos, democracia y Estado de derecho[1050].

Una acción cultural exterior de la UE basada en valores (*value-based*) vendría a reforzar lo que se lleva aplicando en otras **políticas europeas con vocación exterior**, como la política comercial de la UE, que lo hace desde hace tiempo (Drieghe y Potjomkina 2019),

---

[1045] Mario Damen, *Values on the retreat? The role of values in the EU's external policies*, European Parliament,
[1046] Artículo 21 del TUE: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M021
[1047] Más información sobre los DDHH y la acción exterior, véase la página web del SEAE: https://www.eeas.europa.eu/eeas/human-rights-and-democracy-core-eu-external-action_en
[1048] Council of the European Union, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).
[1049] Josep Borrell, «Let's make 2023 a year of turning the tide on human rights», *Blog del SEAE*, el 7 de enero de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/let's-make-2023-year-turning-tide-human-rights_en
[1050] Consejo de la UE, Conclusiones del 30 de enero de 2023, *Sobre las prioridades de la UE en materia de cooperación con el Consejo de Europa en 2023-2024*, 5422/23, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5422-2023-INIT/es/pdf

y como viene consagrado en el artículo 207 del TUE. Lo mismo con la política de cooperación para el desarrollo y los distintos instrumentos regionales. Además, recientemente se ha introducido esta concepción de los valores europeos en otras materias, como la política digital[1051], incluida la inteligencia artificial[1052]; o se ha estudiado cómo definirlos en otras áreas como la salud[1053]. Isabelle Ioannides (2014) argumenta que la UE ha ido evolucionando en lo que respecta a la importancia que le atribuye al respeto del Estado de derecho y la gobernanza centrada en el ciudadano, tanto a nivel interno como a nivel externo. Internamente, la UE se ha movido hacia una mayor integración de los valores europeos en todas sus políticas a través de la creación de mecanismos de seguimiento; y, externamente, ha aprendido de su experiencia (por ejemplo, con la Primavera Árabe o en los Balcanes) y, en consecuencia, ha adaptado sus acciones y programas. Pero, como dice la autora, la UE debe desarrollar un planteamiento integral con una visión holística y coordinada de la acción exterior, dado que la defensa de los valores y principios europeos en la acción exterior puede llegar a difuminarse entre distintas políticas asociadas a diversos niveles de competencia e intereses entre países miembros e instituciones europeas.

La cultura no ha sido ajena al debate sobre la referencia a los **valores europeos en la política cultural** de la UE recogida en sus principales instrumentos. Este tema ya lo abordó la Comunicación de la Comisión de 2016 *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*. Sin embargo, lo trataba desde la perspectiva de la aplicación de la Convención de la UNESCO de 2005, poniendo el énfasis en la necesidad de promover «la diversidad cultural como una parte integrante de los valores de la UE», ya fuese prestando apoyo y asistencia a terceros países; o bien, respaldando el fomento de la Unión y las diversas culturas de los Estados miembros de la UE a través de «los marcos de cooperación existentes». Para este caso, se contemplaban los llamados

[1051] En 2020, bajo presidencia de Alemania del Consejo de la UE, se aprobó la «Declaración de Berlín sobre la sociedad y el Gobierno digitales basados en valores», https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government (acceso el 12 de septiembre de 2023).
[1052] La Comisión publicó la Comunicación COM(2018) 237 final sobre la Inteligencia Artificial para Europa, en la que se ponía énfasis en que las nuevas tecnologías deberían estar basadas en los valores del artículo 2 del TUE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN
[1053] European Commission, Directorate-General for Health and Food Safety, *Defining value in 'value-based healthcare' : report of the Expert Panel on Effective Ways of Investing in Health (EXPH)*, Publications Office, 2019, https://data.europa.eu/doi/10.2875/35471

instrumentos de colaboración para la cooperación temática con terceros países regulados por el Reglamento del Parlamento Europeo de 2014[1054], que tenían por objetivo promover los intereses y valores de la Unión, entre ellos, la diplomacia pública, los contactos personales, la cooperación en asuntos educativos y académicos, la cooperación en grupos de reflexión y las actividades de divulgación. La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016 también había identificado la diplomacia cultural, en el sentido apuntado, como un nuevo ámbito para la acción exterior conjunta de la UE. Esta misma visión se vio reflejada en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018, donde se incluye en el apartado sobre la dimensión externa, y donde se insiste que para promover los intereses y valores europeos se debe fomentar una relaciones culturales internacionales basadas en la promoción de la cultura también a través de los contactos interpersonales, poniendo un especial enfoque en los países de la Balcanes Occidentales y en los países candidatos a la adhesión, además de hacer hincapié en la dimensión cultural del desarrollo sostenible y su contribución para la implantación de la Agenda 2030. Un ejemplo práctico de lo visto es el recogido en el documento de trabajo de la Comisión SWD(2018) 167 final que acompaña a la Nueva Agenda, donde se menciona el proyecto piloto en República Democrática del Congo financiado por la UE, pero gestionado por EUNIC[1055] y, que tiene por finalidad la profesionalización del sector cultural congoleño «a través de la promoción de valores culturales europeos» con un enfoque en las industrias creativas (fotografía, cine, música, literatura). Este proyecto finalmente consistió en apoyar la formación de jóvenes congoleños y montar una exposición de fotografía en Kinshasa, pero a efectos prácticos difícilmente se podría traducir en la promoción de los valores europeos como tal, lo que restó al impacto inicial que se pretendía. Por último, en las Conclusiones del Consejo de 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*, se limitaban a reconocer que la diversidad cultural y el diálogo intercultural como parte integrante de los valores de la UE desempeñan un papel importante en el fomento de los derechos humanos, la libertad artística, el respeto y la

[1054] Reglamento (UE) n.º 234/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Colaboración para la cooperación con terceros países.
[1055] El proyecto, que tuvo una vigencia de 2017-2020, estaba encuadrado en el marco de cooperación entre el SEAE, la DG EAC y EUNIC en 2017. Se canalizaba el dinero de la UE a través de la delegación de la UE en RDC y formaba parte de uno de los proyectos elegidos por el Cluster Fund de EUNIC. Véase: «Democratic Republic of the Congo. Master classes of photography», EUNIC, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://eunicglobal.eu/projects/eunic-drc

tolerancia hacia los demás, la comprensión mutua, la prevención de conflictos, la reconciliación y la lucha contra el extremismo, y contribuyen a la democratización, el buen gobierno y a unas sociedades más pacíficas. Sin embargo, no establecían mecanismos que ligasen la relación de los valores europeos con el marco de actuación quedando a efectos operativos como una mera formulación teórica.

A pesar de las alusiones a la promoción de los valores europeos en la escena mundial en los documentos analizados, esta adquirió una mayor proyección al incluirla como una de las cuatro prioridades en la Agenda Estratégica 2019-2024, aprobada por el **Consejo Europeo** en 2019. Este objetivo lo hizo suyo la **Comisión de 2019-2024**, tanto a nivel interno como a nivel externo, como se pone de manifiesto el hecho de que se nombrara una comisaria específicamente para los valores europeos con rango de vicepresidenta, Věra Jourová, o a un comisario para la promoción del estilo de vida europeo, también con rango de vicepresidente de la Comisión, Margaritis Schinas. Pero además de ello, el Alto Representante e igualmente vicepresidente, al frente del SEAE, tiene como misión la promoción de los valores europeos en la acción exterior[1056]. Esta importancia que se otorga a los valores europeos se ha trasladado del mismo modo a los planteamientos del **Consejo** de la UE. Así en el Plan de trabajo en materia de cultura para el período 2023-2026, aprobado en 2022 en el contexto de la guerra en Ucrania, se destaca como principio rector del trabajo del Consejo la diversidad cultural y el diálogo intercultural ya que contribuyen a «la promoción y la protección de los derechos humanos; impulsan el entendimiento mutuo, ayudan a prevenir y resolver los conflictos y promueven la reconciliación, la paz y la estabilidad internacional». Pero en este caso va más allá, al señalar que «cualquier uso indebido de la cultura con el objetivo de difundir propaganda de guerra y desinformación e instigar el odio es incompatible con los valores y principios fundamentales de la UE». El Consejo, por otro lado, no solo incluye la defensa de los valores europeos como un eje de su acción, sino que lo establece como uno de los cuatro ámbitos prioritarios de actuación. En el marco del refuerzo de la dimensión cultural de

[1056] Cabe señalar que en el organigrama de la Comisión figuran unidades de distintos departamentos cuyas funciones abarcan el tema de los valores europeos. Véase, como ejemplo, la DG EAC: Creativity, Citizens, EU values and Joint operations. https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/EAC/COM_CRF_249050; o en el SEAE: Values and Multilateral Relations en SEAE. https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/EEAS/EEAS_CRF_237492 (accesos el 12 de septiembre de 2023).

las relaciones exteriores de la UE a través de las asociaciones co-creativas (ámbito prioritario del Plan), se dice que, en el contexto de la guerra de Rusia contra Ucrania, «la co-creación cultural puede realmente sustentar y comunicar de manera creíble nuestros valores europeos, también las libertades artísticas y los derechos culturales, en muchas partes del mundo y ayudar así a contener el alcance de los regímenes autoritarios».

En esta misma línea, **Europa Nostra** presentó en el marco de la presidencia checa del Consejo en 2022, en la clausura de la cumbre sobre el patrimonio cultural europeo, el Manifiesto de Praga *Por una Europa basada en valores y cultura*[1057]. En él se abogaba por «designar la cultura y el patrimonio cultural como activos estratégicos para fomentar los valores (…) basados en la igualdad y la cooperación internacional para promover la paz, la solidaridad, el diálogo, el progreso social y económico y la estabilidad en el toda Europa y en todo el mundo». En el Manifiesto de Europa Nostra también se hace referencia a Ucrania y a la necesidad de prestarle apoyo para preservar su patrimonio y ayudarle en la restauración y reconstrucción posterior. Además, se resalta el papel crucial de la cultura y el patrimonio cultural como medio para promover el sentido de unión y de pertenencia en el debate sobre la configuración de una Comunidad Política Europea en la que tienen cabida los países europeos que comparten los mismos valores.

La presidenta Von der Leyen remarcó en la visita que hizo el 8 de abril de 2022 a Kiev para entregar el cuestionario para evaluar las posibilidades como país candidato a la UE, que «**Ucrania comparte nuestros valores**»[1058]. Y la misma referencia hizo en la cumbre del Consejo de Europa en Reikiavik en su discurso «Unidos en torno a nuestros valores», el 16 de mayo de 2023, en el que abogaba por la *Fórmula Pacífica* planteada por Ucrania[1059]. Igualmente, la defensa no solo de la soberanía nacional sino también de Europa y sus valores pesaron en la concesión del Premio Carlomagno otorgado en 2023

[1057] «Prague Manifesto "For a Value-based and Culture-driven Europe"», Europa Nostra, 2022, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.europanostra.org/wp-content/uploads/2022/10/Prague-Manifesto-2022-final.pdf
[1058] «Statement by President von der Leyen with Ukrainian President Zelenskyy at the occasion of the President's visit to Kyiv», European Commission, 8 de abril 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-ukrainian-president-zelenskyy-occasion-presidents-visit-kyiv-2022-04-08_en
[1059] «Keynote speech by President von der Leyen at the opening session of the Council of Europe Summit 'United around our Values'», European Commission, 16 de mayo de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_2786

al presidente Volodímir Zelensky y al pueblo ucraniano[1060]. La presidenta de la Comisión reiteró en el Foro de Bratislava GLOBSEC: «por primera vez en nuestra historia, un país está siendo atacado por su deseo de ser parte de la familia europea. Es decisión soberana de Ucrania, y la voluntad claramente expresada de su pueblo, abrazar los valores de nuestra Unión. Y al hacerlo, también están luchando por nuestra libertad y nuestros valores; la democracia y el Estado de derecho, la libertad de expresión y la libertad de determinar su propio destino».

Esa visión fundamentada en la obligación de solidaridad hacia un país invadido que participa de los mismos valores que la UE facilitó la respuesta positiva de los 27 hacia Ucrania desde el principio de la invasión a gran escala de Rusia (Bosse 2022). No obstante, cabe destacar que, desde el Acuerdo de Cooperación de 1994, así como en las futuras negociaciones para la entrada en la UE, la relación con Ucrania ha estado condicionada a la consolidación de los valores democráticos. Esta postura coincide con el institucionalismo dentro de teorías de la integración, es decir, la **condicionalidad** en la gobernanza externa o la europeización estaría enfocada a la democratización de las instituciones. Sin embargo, no se debe obviar al mismo tiempo el posible impacto que puede tener trabajar directamente con la ciudadanía para este mismo propósito en el caso de Ucrania (Schimmelfennig 2021). Teniendo en cuenta el largo camino que le queda por recorrer hasta la integración plena de Ucrania en la UE, la condicionalidad podría ir atada al propio proceso de adhesión; o bien, aplicarla por etapas y a determinadas políticas de manera progresiva. Igualmente, la defensa y promoción de los valores europeos en la relación de la UE con Ucrania y el resto de los países, debe ir aparejada de mecanismos de financiación condicionada, como proponía John Holden (2004) para la concesión de ayudas con dinero público y destinadas a los programas culturales. Por último, al igual que existe una cláusula de salvaguardia para garantizar el cumplimiento de los valores de la UE, como establece el artículo 7 del TUE, y que ha condicionado la entrega de dinero de fondos europeos a determinados países que no los respetan, debería tomarse como ejemplo para la acción cultural exterior. Una manera de supervisar que la relación con

[1060] El premio Carlomagno se entrega todos los años a destacas personalidades que han contribuido a la unidad de Europa. Véase las razones que llevaron al jurado para otorgar al presidente y al pueblo ucraniano el galardón de 2023 en: https://www.karlspreis.de/en/news/charlemagne-prize-2023 (acceso el 12 de septiembre de 2023).

terceros (también para el caso de Ucrania) está vinculada al cumplimiento de los valores sería introducir mecanismos de evaluación periódica y en todo el ciclo de los proyectos culturales sobre el grado de cumplimiento de los parámetros establecidos y el impacto real de las medidas adoptadas. Como consecuencia de la experiencia en las distintas fases de negociación de adhesiones previas (en especial de Rumanía y Bulgaria), la UE adoptó un nuevo enfoque de cara a conseguir el cumplimiento de las reglas del Estado de derecho europeo. Aunque los criterios y obligaciones de respetar el artículo 2 son los mismos, se han reforzado los controles con un planteamiento más concreto, atendiendo a las necesidades de cada país, prestándole asistencia y acompañándolo en la transición, para que el país candidato pueda demostrar en las negociaciones y exámenes pertinentes su alineamiento total con los valores europeos de manera efectiva y que las reformas se hayan realizado con carácter irreversible.

e) QUE RECONOZCA Y GENERE VALOR

La pandemia del COVID-19 supuso un cambio en la percepción pública sobre el valor que la cultura representa para la sociedad. Este enfoque viene destacado en el informe de la UNESCO *Cultura en tiempos de COVID-19: Resiliencia, recuperación y renovación*[1061]. Por un lado, partía de un análisis crítico sobre el profundo daño causado por la pandemia a los medios de subsistencia, la práctica artística y el acceso a las expresiones culturales, y se subrayaba la exacerbación de las desigualdades estructurales existentes en el sector. Sin embargo, por otro lado, también transmitía un mensaje alentador al comprobar cómo el sector de la cultura había sabido resistir ante una situación tan adversa forjando nuevas colaboraciones, adaptándose a las nuevas tecnologías y actuando de manera independiente. Aprovechando la imagen positiva que había adquirido la cultura para la ciudadanía, el organismo internacional abogaba por aprovechar la «oportunidad para reformular el enfoque estratégico de la cultura, situándola, junto con la creatividad, como elementos fundamentales para un ecosistema sostenible basado en la salud y el bienestar, la cohesión social, la inclusión y la responsabilidad medioambiental». Para ello, recomendaba elaborar, específicamente, entre distintas

[1061] UNESCO, *Cultura en tiempos de COVID-19: Resiliencia, recuperación y renovación*, 2022, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382616.locale=es

acciones, una nueva propuesta de valor para la cultura como base para un futuro social, económico y medioambiental más resiliente y sostenible.

La UE ya reconoce en cierta medida el valor intrínseco, instrumental e institucional de la cultura para la sociedad, siguiendo los parámetros que establecía John Holden (2006). Sin embargo, a través de los instrumentos actuales, parece haber una división entre la **dimensión interna y externa** de la política cultural que no debería existir ya que le restarían valor. Así, tanto en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018, como el Plan de trabajo para la Cultura 2023-2026 se siguen estableciendo de manera clara una serie de prioridades enfocadas a las acciones llevadas a cabo dentro de la UE, y marcando con un apartado especial aquellas enfocadas a las relaciones culturales internacionales. Pero, por otro lado, en las Conclusiones del Consejo de 2019, *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*[1062], se reconoce a la cultura por su valor en sí misma, desde una concepción transversal que incluye desde los SICC hasta la educación, la ciencia o el turismo, y con un efecto positivo con capacidad de contribuir al bienestar socioeconómico en las relaciones exteriores. Se habla, además, de reforzar la eficacia y la incidencia de la política exterior de la UE mediante la integración de las relaciones culturales en el ámbito de sus instrumentos de política exterior, especialmente a largo plazo. Autores como Richard Higgot y Luk Van Langehove (2016) atribuyen un cierto protagonismo a la UE como actor cultural en la escena mundial, bien por ser una potencia cultural o por su peso en el comercio mundial. Esta *actoridad* también se podría explicar en gran medida porque la UE ha asumido un compromiso exterior en determinadas áreas que son de carácter interno (Vandendriessche, y otros 2023), también para el caso de la cultura (Schunz y Damro 2020). Con todo, la UE debería tender a la convergencia entre las políticas culturales internas y externas, ya que la política exterior de la UE ha sido impulsada, en parte, por la dinámica interna de la integración (Niemann y Bergmann 2021), y ello se podría aplicar también en materias como la cultura. Baste recordar, además, que el propio artículo 167.4 del TFUE subraya el carácter transversal de la cultura en relación con otras acciones comunitarias, y esa visión amplia de la cultura con una dimensión múltiple

[1062] Council Conclusions on an EU strategic approach to international cultural relations and a framework for action. ST/8361/2019/INIT. OJ C 192, 7.6.2019, p. 6–10, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XG0607(01)

afecta a otros ámbitos comunitarios con distinta graduación competencial, como se ha visto en capítulos anteriores. Este marco de actuación puede servir para encuadrar la acción cultural exterior y, en concreto, el camino que puede recorrer Ucrania hacia una mayor integración en la UE a través de la cultura. Como ejemplo se analiza a continuación el valor que la cultura puede tener en las relaciones internacionales **desde una óptica multidimensional**, en especial desde la dimensión económica, digital, social y verde de la cultura. También se habla de la importancia de la resiliencia, sobre todo, teniendo en cuenta la guerra en Ucrania, y la necesidad de medir el valor de la acción cultural exterior de la UE.

(1) La dimensión económica de la cultura

En el Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Ucrania a la UE del 17 de junio de 2022 no se hacía mención alguna a la cultura, pero sí en el último documento de trabajo (SWD(2023) 30 final) que sirve de base para las negociaciones de adhesión entre la UE y Ucrania, que data del 22 de febrero de 2023[1063], donde la cultura figura en el capítulo 26, dentro del clúster «competitividad y crecimiento inclusivo». La alusión es casi telegráfica: «En cuanto a la cultura, la política de Ucrania refleja ampliamente las prioridades generales de la *Nueva Agenda para la Cultura*. En particular, Ucrania ratificó la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en 2010. Ucrania está asociada a los capítulos Cultura e Intersectoriales, y parcialmente al capítulo MEDIA del programa Europa Creativa». Tradicionalmente, según afirma Evangelia Psychogiopoulou (2015), la UE ha venido asociando la noción de cultura a la de la producción o creación artística (y al patrimonio cultural) dentro de la lógica de entenderla como parte de la integración económica comunitaria o del paradigma de la economía de la cultura, al igual que otras políticas internas. Ello justificaría la inclusión del capítulo de **la cultura en las negociaciones de adhesión de Ucrania a la UE** en el clúster con un marcado peso económico. A pesar de la breve mención que se hace a la cultura en el documento de trabajo tiene gran trascendencia, pues no solo puede tener un impacto para que Ucrania se vaya adaptando

[1063] La Comisión publicó el 22 de febrero de 2023 el documento de trabajo SWD(2023) 30 final, como continuación a la opinión recogida en la Comunicación COM(2022) 407 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

a los estándares europeos en materia económica (cultural), sino también para la reconstrucción del país tras la guerra. Esta identificación con la cultura y los sectores e industrias culturales y creativos coincide, además, con la línea recogida en diversos instrumentos como la Nueva Agenda y el Plan de trabajo, y también con lo expresado en el Reglamento que regula Europa Creativa al que está vinculado Ucrania desde 2016 o el documento de trabajo de la Comisión sobre el Mercado Único Europeo, al que se quiere integrar el país candidato de manera gradual, como se aprobó en la reunión en Kiev entre la UE y las autoridades ucranianas el 3 de febrero de 2023[1064]. Por su parte, la Comunicación de 2016, *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales,* sí que hacía referencia a los SICC, poniendo de relieve su contribución al PIB mundial y como generador de empleo, además de señalar su función, en el marco de la Agenda 2030, para lograr un «desarrollo integrador y sostenible». Por otro lado, las Conclusiones del Consejo de 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales* reconocen que «la cultura, por ser, ante todo y, sobre todo, un valor en sí misma, surte efectos socioeconómicos positivos y mejora la calidad de vida, y su papel positivo en las relaciones exteriores es cada vez más reconocido».

La UE sí que consideró pronto el **impacto que tuvo la pandemia del COVID-19**, así como **la invasión a gran escala de Rusia** en Ucrania en los sectores e industrias culturales y creativos, en especial en sus profesionales y la defensa de su ecosistema. El Comité de Cultura del Parlamento Europeo encargó en 2021 un informe para conocer la situación de los artistas y profesionales del mundo de la cultura en un escenario pospandémico. Además, el Parlamento Europeo aprobó, poco después de la nueva agresión rusa a Ucrania de 2022, la Resolución (2022/2759(RSP)) *Sobre la solidaridad cultural con Ucrania y un mecanismo conjunto de respuesta de emergencia para la recuperación cultural en Europa*[1065]. Pero también se tomó conciencia de la mayor

[1064] En la reunión del Colegio de Comisarios del 3 de febrero de 2023 en Kiev, se aprobó, entre otras medidas de apoyo a Ucrania, dar un impulso a su mayor integración en el Mercado Único Europeo por medio de su asociación al Programa del Mercado Único. «Press release: Ukraine: College of Commissioners travels to Kyiv to boost EU support and sectorial cooperation with Ukraine», European Commission, 2 de febrero de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_461

[1065] Mafalda Dâmaso *et al.*, *The Situation of Artists and Cultural Workers and the post-COVID-19 Cultural Recovery in the European Union*. PE 652.250 - March 2021, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/652250/IPOL_STU(2021)652250_EN.pdf También la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2022, sobre la solidaridad cultural con Ucrania y un

vinculación entre la cultura y otros sectores, como la salud mental o el medioambiente, acelerado en este último caso en parte como consecuencia de la crisis energética. Ya años atrás, la UE adoptó medidas para hacer frente a otras crisis como la de los refugiados, generando partidas especiales destinadas a programas para facilitar su integración o combatir la intolerancia. No obstante, las políticas de apoyo se localizaron primordialmente en el seno de la UE. Del mismo modo, en esta ocasión con la pandemia, las ayudas vía el programa NextGenerationEU también alcanzaron a los SICC, pero no tuvieron un impacto en la vertiente exterior de la política cultural europea. Al igual que se ofreció asistencia sanitaria, equipos y medicinas a terceros países, la UE podría haber aprovechado las circunstancias para haber ayudado a los profesionales del sector con los que venía colaborando en otros países. El Consejo sí aprobó, por su parte, las Conclusiones (9260/23) sobre *artistas en riesgo y desplazados*, en las que se incide en ayudar a artistas ucranianos (pero también rusos o bielorrusos) exiliados o desplazados para que sigan teniendo la oportunidad de continuar con su trabajo artístico y puedan dar testimonio de lo que ocurre en sus respectivos países, y contribuyan, al mismo tiempo, a la promoción de la paz, la libertad, la democracia y la diversidad cultural. Si bien este instrumento está orientado a dar apoyo a aquellos artistas que sufren la represión y falta de libertad y se han visto obligados a huir de su lugar de origen, no existe ningún documento similar que esté redactado en los mismos términos, pero destinado a aquellos artistas que no han querido o no han podido abandonar el país, los cuales también merecen la protección y respaldo efectivo de la UE. Este podría ser un buen caso práctico para estudiar en una futura acción cultural exterior de la UE: la defensa sobre el terreno de los profesionales de los SICC de terceros países que se encuentren en situaciones de riesgo o cuya libertad de expresión o creación se viesen amenazada.

El **sector cultural ucraniano**, antes de la guerra del 2022, contribuía al menos con el 4,04% del PIB nacional[1066], una cifra similar al valor añadido que tiene la cultura en la

mecanismo conjunto de respuesta de emergencia para la recuperación cultural en Europa (2022/2759(RSP)), acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0374_ES.pdf

[1066] «UNESCO Culture for Creativity Indicators. Ukraine's Analytical Brief, March 2017», Culture & Creativity EU-Eastern Partnership Programme, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/2017/CDIS%20_%20Analytical%20Brief%20_%20ENG%20(1).pdf

UE, según el *Recovery and Resilience Scoreboard* dedicado a las ICC de 2022[1067]. En Ucrania, más de 200.000 personas trabajaban en el sector cultural, 350.000 si hablamos de las industrias culturales y creativas. Existían 33.807 instituciones culturales (1.000 de las cuales eran organizaciones independientes) que recibían financiación pública, ya fuese a nivel nacional o local. Con la guerra, un 10 % del personal se ha perdido, es decir, unas 20.000 personas. De estas, dos tercios se han visto obligadas a desplazarse a otros lugares del país o han buscado refugio en el extranjero; y, un tercio han sido movilizadas en las Fuerzas Armadas. Otra de las consecuencias de la guerra en el sector cultural y creativo ucraniano[1068] es la pérdida de recursos financieros al que hay que hacer frente. Desde 2018, según datos del Ministerio de Cultura ucraniano[1069], los visitantes a las instituciones culturales aumentaron un 15% (llegando a los 22 millones de personas). El total de la financiación cultural a nivel estatal o local creció un 22% (llegando a 900 millones de euros en 2021). Con la guerra, el 50 % de las instituciones culturales han visto paralizadas sus actividades parcialmente o bien se han visto abocadas a cerrar completamente lo cual ha provocado una caída en picado de sus ingresos por venta de entradas, sumado al 40% de recortes en la financiación estatal o local, además de la congelación de los fondos de la Fundación Cultural de Ucrania y del Instituto del Libro; y a suprimir la financiación por completo destinada a los operadores independientes. Por otro lado, la falta de recursos económicos y de recursos humanos ha reducido considerablemente la capacidad de continuar con la actividad artística, y de proveer de servicios culturales a la ciudadanía, de ahí la petición de fondos por parte del gobierno ucraniano a la UE.

[1067] La cifra es de cerca del 4% del PIB europeo, a fecha de abril de 2022. Véase: *Recovery and Resilience Scoreboard – Culture and Creative Industries. Next Generation*, European Commission. 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_culture.pdf

[1068] Para conocer la situación de los sectores cultural y creativo antes de la guerra a gran escala de 2022, véase el informe de Cristina Farinha para la plataforma Culture Partnership, «Developing cultural and creative industries in Ukraine» (2017), acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/Research/171205%20Creative%20Industries%20Report%20for%20Ukraine.pdf

[1069] Datos ofrecidos por el ministro de Cultura ucraniano, Oleksandr Tkachenko en la reunión del Consejo de Ministros de Cultura de la UE, el 29 de noviembre de 2022. Véase el vídeo: «Education, Youth, Culture and Sports Council. Public session (Culture and Audiovisual). Tuesday, 29 November 2022 10:21», acceso el 12 de septiembre de 2023, https://europa.eu/!TcJ6xg En esta reunión, el ministro Tkachenko solicitó el 1% anual de los presupuestos de los ministerios de Cultura de la UE para el periodo 2023-2026, justo el mismo día que se presentó el Plan de trabajo del Consejo de Cultura de la UE para ese periodo. Para saber más sobre las iniciativas del Ministerio de Cultura de Ucrania durante la guerra: https://mkip.gov.ua/ (acceso el 12 de septiembre de 2023).

Ucrania viene participando del programa Europa Creativa desde 2016, y ha visto como la **UE, por su parte, ha respondido solidariamente** con la ayuda de los sectores culturales y creativos del país incrementando con una partida de 5 millones de euros para 2023. Dentro de este programa, la UE también ha estado apoyando a los artistas y creadores ucranianos fomentando los intercambios culturales y las asociaciones entre entidades de la UE y de Ucrania, en particular, a través de su iniciativa *Culture Moves Europe*, liderada por el Goethe-Institut. Para visibilizar las oportunidades que tienen a su alcance los profesionales de los sectores cultural y creativo de Ucrania de encontrar financiación y de construcción de redes, la UE financia también el portal web *Creatives Unite*[1070]. El programa Erasmus+, por su lado, brinda oportunidades para que estudiantes y artistas ucranianos estudien y trabajen en otros países europeos. Por otro lado, Ucrania se podría beneficiar de la iniciativa SURE, que está destinada a Estados miembros que deseen financiar los costes directos de las organizaciones culturales y a los agentes que se vieron fuertemente afectados por el brote de COVID-19. En el marco del tercer pilar del programa Horizonte Europa, Ucrania podría participar también como parte de la Comunidad de Conocimiento e Innovación (KIC), conocida como *EIT Culture and Creativity*, para fortalecer y transformar los SICC, contribuyendo con la conexión con creativos y organizaciones en la red de innovación más grande de Europa con el objetivo que la cultura y la creatividad ayuden a mejorar las vidas de los ciudadanos, a transformar comunidades, a generar empleo y crecimiento, y a crear efectos indirectos en otros sectores. Igualmente, Ucrania podría recibir fondos de otros programas destinados para los SICC de la UE. La financiación proveniente de los FEDER, FSE+, FC va dirigida, en el contexto de la política de cohesión europea a nivel regional y local, a apoyar la inversión en capital humano y los negocios creativos, con la creación de nuevos puestos de trabajo y la incorporación de tecnologías avanzadas. Además de los anteriores instrumentos financieros existe el InvestEU que puede facilitar el acceso a créditos bancarios a los pequeños operadores como las pymes, microorganizaciones y organizaciones pequeñas y medianas de los sectores cultural y creativo, así como desarrollar sus habilidades en un campo poco explorado para el SICC. El uso de este instrumento financiero busca al mismo tiempo reforzar el efecto palanca de los fondos de la UE que pueden atraer financiación privada y nuevas oportunidades para las empresas

[1070] Web «Creative Unite», financiada por la Comisión Europea, https://creativesunite.eu/ (acceso el 12 de septiembre de 2023).

culturales y creativas generando nuevos modelos de financiación, con el fin de evitar la dependencia de los recursos públicos, un problema muy acuciante en Ucrania. Uno de los ámbitos en los que se traduce este efecto palanca es la inversión en la protección, conservación y difusión del patrimonio cultural. Existen diversos programas comunitarios que tienen este objetivo dado su carácter transversal como recurso para el crecimiento económico de los SICC y las zonas urbanas y rurales, la creación de empleo y la cohesión social, y el sentido de identidad europeo[1071].

Íntimamente ligado con lo anterior se sitúa el **valor múltiple del patrimonio cultural**. La UNESCO otorga un interés especial a la protección del patrimonio cultural en situaciones de crisis o conflicto bélico, ya que considera que después de un desastre o de un conflicto armado, las comunidades suelen encontrar en el patrimonio cultural un elemento esencial de apoyo material y psicológico. La capacidad de acceder al propio patrimonio cultural puede proporcionar un sentimiento de identidad, dignidad y empoderamiento. Además, en situaciones posteriores a emergencias, la cultura puede ser un motor para reconstruir la economía y la sociedad y promover la tolerancia y la reconciliación, atenuando las tensiones y evitando escaladas que puedan generar un nuevo conflicto[1072]. La UE concede también un papel destacado al patrimonio cultural, como se ha visto en otros capítulos. En la Comunicación Conjunta JOIN(2016) 29 final *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* lo menciona de manera especial, sobre todo, al referirse en el apartado dedicado al refuerzo de la cooperación en materia de patrimonio cultural con la UNESCO y otros organismos. En la misma línea, se consideró como uno de los pilares de la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018, coincidiendo con el Año Europeo del Patrimonio Cultural. Por su parte, en las Conclusiones del Consejo de 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* se habla concretamente de «desarrollar asociaciones con las organizaciones e instituciones internacionales que fomentan el papel de la cultura y del patrimonio cultural en la pacificación de las zonas donde hay o hubo un conflicto». Esta misma visión también se recoge en las Conclusiones

[1071] Evelien Campfens *et al.*, *Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 21 de marzo de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)733120
[1072] Alison Baily, *The art of peace: The value of culture in post-conflict recovery*, (London: British Council, 2019), acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/the_art_of_peace_0419.pdf

del Consejo de 2021[1073] *Sobre el enfoque de la UE sobre el patrimonio cultural en conflictos y crisis*, que reconocen que el patrimonio cultural debe formar parte de la acción exterior porque puede desempeñar un papel clave en la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible fomentando la tolerancia, el diálogo intercultural e interreligioso y el entendimiento mutuo. Pero, al mismo tiempo, se destaca que el patrimonio cultural también puede instrumentalizarse como desencadenante y objetivo de conflictos. Por ello, las Conclusiones exigen la protección y salvaguardia del patrimonio cultural durante los períodos de conflicto y crisis. Algo de lo que se hace eco el Plan de trabajo del Consejo de Cultura para el periodo 2023-2026 de manera particular, también refiriéndose a Ucrania con la acción concreta de preservar su patrimonio cultural. El Ministerio de Cultura de Ucrania alcanzó en 2021 un nivel máximo de inversión en la restauración del patrimonio cultural con 24 millones de euros, para 57 sitios. Para 2022 estaba planificado invertir 104 millones para 150 sitios. Sin embargo, en noviembre de 2022, el estado de la cultura tras la invasión de Rusia a gran escala era de más de 1000 edificios culturales gravemente dañados o totalmente destruidos (40 % de los cuales en las regiones del este y del sur). Hasta el 6 de septiembre de 2023, la UNESCO[1074] ha verificado los daños sufridos en 287 sitios desde el 24 de febrero 2022: 120 edificios religiosos, 27 museos, 107 edificios de interés histórico y/o artístico, 19 monumentos, 13 bibliotecas y 1 archivo. El Ministerio de Cultura ucraniano reclama como necesidades más urgentes las de proteger y recuperar el patrimonio cultural dañado (museos, bibliotecas, colecciones, monumentos, edificios, etc.).

(2) La dimensión digital de la cultura

Otra de las dimensiones que puede contribuir a generar valor en la acción exterior es el aspecto digital de la cultura, no solo referida a la digitalización del patrimonio. En la Nueva Agenda de 2018 lo completaba como un eje transversal, mientras que el Plan de trabajo para el periodo 2023-2026 lo vincula a la dimensión económica al destacar la necesidad de estimular la transformación digital de los sectores cultural y creativo, de

[1073] Conclusiones del Consejo del 21 de junio de 2021 (9837/21), https://www.consilium.europa.eu/media/50557/st09837-en21.pdf

[1074] La página web UNESCO le dedica un espacio a la guerra en Ucrania y al impacto en el patrimonio cultural, que se actualiza periódicamente: https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco?hub=66116 (acceso el 12 de septiembre de 2023).

acuerdo con la prioridad «Una Europa adaptada a la nueva era digital» de la Comisión 2019-2024. Sin embargo, llama la atención que no se haga mención alguna de este tema en la Comunicación Conjunta JOIN(2016) 29 final *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, ni en las Conclusiones del Consejo *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* (2019/C 192/04). Sí, en cambio, se recoge en las Conclusiones *Sobre la Diplomacia digital de la UE*, de 18 de julio de 2022, donde se abordan temas como los intereses geoestratégicos, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales en el espacio digital, hasta la necesidad de promover un Internet abierto y libre con tecnologías éticas e inclusivas que contribuyan a un mundo más seguro. Un año después, el 26 de junio de 2023, el Consejo aprueba las acciones prioritarias[1075] de la diplomacia digital, en concreto, actuando de manera coordinada en los foros multilaterales, incorporando la diplomacia digital en la *Global Gateway*, y fortaleciendo las asociaciones bilaterales y regionales. Con todo, no se menciona a la cultura. Por su lado, el Parlamento Europeo, teniendo presente el Libro Blanco que presentó la Comisión en 2020 y las recomendaciones de la UNESCO de 2021 sobre la materia, adoptó su posición legislativa en torno a la regulación de la inteligencia artificial, el 14 de junio de 2023[1076], con la voluntad de impulsar una ley comunitaria que promueva una IA centrada en el ser humano y digna de confianza, y proteger la salud, la seguridad, los derechos fundamentales y la democracia de posibles efectos perversos.

Magdalena Pasikowska-Schnass analizó en un informe para el Parlamento Europeo de 2020[1077] la relación entre la **cultura y lo digital**, vinculando estas dos esferas con el Mercado Digital Europeo, en concreto por el impacto que tiene a la hora de garantizar los derechos de los ciudadanos europeos como el acceso a bienes y servicios culturales, la libertad de expresión, una remuneración digna a los creadores, la participación cultural digital, o el fomento de la diversidad cultural y lingüística. Este modelo digital europeo

[1075] Véase el texto aprobado en la reunión del Consejo del 26 de junio de 2023: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11088-2023-INIT/en/pdf
[1076] «Nota de prensa: La Eurocámara, lista para negociar la primera ley sobre inteligencia artificial», Parlamento Europeo, 14 de junio de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230609IPR96212/la-eurocamara-lista-para-negociar-la-primera-ley-sobre-inteligencia-artificial Más información: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_ES.html
[1077] Magdalena Pasikowska-Schnass, *Digital Culture – Access issues (Briefing)*, European Parliamentary Research Service, 2020.

lo podría emular cuanto antes Ucrania, en un esquema de **integración a la carta**, para acomodarse a las exigencias del Mercado Único y la Nueva Estrategia Industrial de 2021, que le obligan al cumplimiento de la aplicación de la Directiva de Derechos de Autor y Servicios de Medios Audiovisuales (AVMSD). Recordemos que es una exigencia que tiene que cumplir Ucrania para recibir fondos del programa «MEDIA» de Europa Creativa, y asegurarse su plena integración en la UE. Además, sería una oportunidad para Ucrania adaptarse a la Ley de Mercados Digitales (*Digital Market Act* – DMA) y a la Ley de Servicios Digitales (*Digital Service Act* – DSA) para completar la reforma de los derechos de autor y la revisión de la AVMSD.

La UE provee, por otro lado, de medios financieros de los que se podría beneficiar **Ucrania** u otros países o regiones estratégicos, y que están destinados a mejorar conexiones, infraestructuras o equipos, e incluso competencias y creación de contenido. Según el Ministerio de Cultura ucraniano sería necesaria la ayuda externa para acometer la digitalización del sector cultural en 3-5 años con un coste de 16,5 millones de euros para: digitalizar los servicios, los fondos estatales (12 millones de objetos museísticos); equipos para el proceso de digitalización en museos y bibliotecas; y la creación por parte del Ministerio de una base de datos segura. La UE, a través del Centro Europeo de Competencia para el Patrimonio Cultural (4CH), ya está contribuyendo a la digitalización del rico patrimonio cultural del país para preservar su memoria y apoyar la futura restauración de activos de los daños causados por la guerra. Un ejemplo concreto de esta iniciativa de digitalización es el proyecto SUM (*Salvemos los monumentos ucranianos*)[1078]. La UE contribuye con 2 millones de euros para financiar a través de la Fundación Aliph la protección de emergencia del patrimonio cultural de Ucrania durante la guerra[1079]. Además, Ucrania, como país asociado al programa Horizonte Europa, puede participar en la iniciativa *Nube del Patrimonio Cultural*, infraestructura digital que conectará a partir de 2023 a instituciones y profesionales del patrimonio cultural en toda la UE, y que trabajará en conjunto con otras acciones europeas, como Europeana. Por otro

[1078] «The European Competence Centre for Cultural Heritage creates an initiative to Save Ukraine Monuments (SUM)», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-competence-centre-cultural-heritage-creates-initiative-save-ukraine-monuments-sum

[1079] La Fundación Aliph recibe fondos de otras entidades además de la UE. Para más detalles: https://www.aliph-foundation.org/en/projects/aliph-action-plan-for-ukraine (acceso el 12 de septiembre de 2023).

lado, la UE destina financiación de la DG CONNECT al proyecto *Laptops for Ukraine*[1080] para ayudar a las instituciones de patrimonio cultural ucranianas a documentar, escanear y fotografiar digitalmente documentos y objetos que corren el riesgo de perderse debido a la guerra. Pero, la UE podría ir más allá y, en la línea de crear una integración diferenciada con Ucrania, podría hacerla partícipe de otros programas que benefician la digitalización de la cultura desde la educación, como Erasmus+, u otros en el marco de la dimensión verde o regional. Igualmente, Ucrania podría recibir fondos de manera excepcional del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los Fondos Estructurales que sirvieron para contrarrestar el impacto del COVID-19. En este caso, al igual que lo han hecho los Estados miembros, Ucrania podría diseñar unos planes estatales para hacer frente al impacto de la guerra, y recibir apoyo a las pymes para capacitar y mejorar las habilidades digitales de los trabajadores. En el marco de Europa Creativa, también hay un apoyo directo a la innovación y digitalización de los SICC, pudiendo Ucrania beneficiarse de los llamados laboratorios para la innovación creativa (*Creative Innovation Lab*).

Las posibilidades que tiene Ucrania para participar en los programas y recibir financiación de la UE, así como servir de modelo regulatorio, podrían **hacerse extensible a otros** candidatos, a los de la vecindad europea o a otros países o regiones en mayor o menor grado, según los planes estratégicos diseñados para cada caso. Así, la dimensión externa de la prioridad comunitaria «Una Europa adaptada a la era digital», podría tener un verdadero impacto en las relaciones culturales internacionales de la UE, ya fuese de manera bilateral, como se tiene con acuerdos de asociación (*digital partnerships*) con Estados Unidos, Japón, India, ASEAN, entre otros[1081]; o multilateral, mediante la cooperación con organismos internacionales, como la UNESCO o el Consejo de Europa.

[1080] «Ampliación de la iniciativa *ordenadores portátiles para Ucrania* para ayudar a los museos y bibliotecas a salvaguardar el patrimonio cultural», Comisión Europea, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/laptops-ukraine-initiative-extended-help-museums-and-libraries-safeguard-cultural-heritage

[1081] «Digital Partnerships», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/partnerships

(3) La dimensión social de la cultura

La dimensión social de la cultura puede también jugar un papel relevante en la acción exterior a la hora de fomentar la cohesión de las sociedades de los países con los que la UE mantiene relaciones, además de ser una herramienta fundamental para evitar y resolver conflictos, gracias al «**capital social**», es decir, a la confianza mutua generada entre personas y entre Estados (Aldridge, y otros 2022). Esta postura venía definida en las Conclusiones del Consejo de 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* que entre otros objetivos buscaba «fomentar la enseñanza mutua, el entendimiento transcultural y la confianza entre la UE y sus socios en las relaciones exteriores, capacitando al mismo tiempo a los sectores culturales locales como motores de un desarrollo inclusivo y sostenible y del progreso social y cultural». La Comisión y el Consejo han dado una serie de pasos para incluir la dimensión social de la cultura en sus trabajos e iniciativas tanto a nivel interno como externo, y de ellas se pueden beneficiar los ucranianos como otros ciudadanos de otros países. La *Nueva Agenda Europea para la Cultura* la recogía como su primer objetivo estratégico: «Dimensión social: Utilizar el potencial de la cultura y la diversidad cultural para el bienestar y la cohesión social». Por su lado, el Consejo incluyó en su Plan de trabajo de 2023-2026 la dimensión social de la cultura, que figura en una de sus áreas prioritarias: «Cultura para la gente: potenciar la participación cultural y el papel de la cultura en la sociedad». Esta dimensión social de la acción europea ya venía refrendada por el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que presentó la Comisión en 2021[1082], y el Consejo, por su parte, durante la presidencia rotatoria de Portugal en 2021 con la aprobación de la Carta de Porto Santo[1083], un mapa con recomendaciones para implementar y desarrollar un paradigma de *democracia cultural* en Europa. Este enfoque de lo social como base del fortalecimiento de la democracia en la UE es uno de los seis objetivos principales de la Comisión Von der Leyen. Está consagrado en el Plan de Acción para la Democracia Europea de la UE, cuyo objetivo es reforzar la resiliencia de las democracias de la UE, y que podría extenderse a Ucrania para facilitar su camino hacia la integración, también a partir de la cultura. La vinculación

[1082] Comunicación de la Comisión COM(2021) 102 final *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52021DC0102
[1083] «Carta de Porto Santo - La cultura y la promoción de la democracia: por una ciudadanía cultural europea» (2021), https://portosantocharter.eu/wp-content/uploads/2021/05/PortoSantoCharter.pdf

entre cultura y democracia fue objeto del informe que la Comisión presentó el 23 de junio de 2023 *Culture and Democracy, the evidence*[1084], en el que se demuestra que la participación de los ciudadanos en las actividades culturales tiene un impacto positivo, ya que ayudan a construir capital social a través del compromiso cívico, la democracia y la cohesión social.

La dimensión social de la cultura viene cubierta por **Europa Creativa** y por otros programas de la UE, de cuya financiación se podría beneficiar Ucrania. El programa **Horizonte Europa** le dedica la acción «Cultura, creatividad y sociedad inclusiva»[1085] y en el programa de trabajo para 2023-2024[1086] se contempla la financiación de proyectos destinados a cumplir con los objetivos y las prioridades de la UE para mejorar la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana[1087], la salvaguarda y promoción del patrimonio cultural, y responder y dar forma a múltiples facetas sociales, económicas, transformaciones tecnológicas y culturales. Otro de los programas que se ha mencionado con anterioridad es **Erasmus+,** que tiene fuertes vínculos con la política cultural europea y en el que puedan participar escuelas, universidades, bibliotecas, museos o centros culturales de Ucrania. En el programa de trabajo para 2023 se ha aumentado el presupuesto, sobre todo, para integrar a los estudiantes y personal docente desplazado en los países de la UE. Sin embargo, sería interesante que se reforzasen financieramente las acciones vinculadas a los sectores cultural y creativo en Ucrania. Erasmus+ financia proyectos de movilidad, residencias artísticas o culturales, e intercambios de conocimiento que promueven el diálogo intercultural y la adquisición de competencias (también lingüísticas); el desarrollo de redes, el impulso de la internacionalización y el

[1084] European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, William Hammonds, *Culture and Democracy, the evidence – How citizens' participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion : lessons from international research*, Publications Office of the European Union, 2023, https://data.europa.eu/doi/10.2766/39199

[1085] *Horizon Europe: strategic plan 2021-2024*, EU Publications Office, European Commission, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2777/083753

[1086] El Plan de Trabajo del programa Horizonte Europa para 2023-2024, en el que se incluye un apartado específico para la cultura y la sociedad inclusiva se aprobó por la Decisión C(2022)7550, de la Comisión Europea, de 6 de diciembre de 2022. Véase: European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, *Horizon Europe – Strategic plan 2021-2024*, Publications Office of the European Union, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2777/083753

[1087] «¿Europa se está convirtiendo en un continente menos cultural?», los resultados del Eurobarómetro de 2013 sobre acceso y participación cultural, el primero sobre el tema desde 2007, sugerían que este podría ser el caso por el descenso en la participación ciudadana en las actividades culturales. Véase: «Survey shows fall in cultural participation in Europe», European Commission, 4 de noviembre de 2013, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1023

acceso a nuevos mercados, y la innovación, la digitalización y la creación de nuevos modelos de negocio, así como la excelencia profesional y educativa, a través de la investigación buscando sinergias con el programa Horizonte Europa; y también el desarrollo de políticas de mejora en el ámbito de la educación. El Ministerio de Cultura de Ucrania tendrá que hacer frente al restablecimiento del sistema educativo ucraniano en aquellas zonas ocupadas por Rusia desde 2014 e implementar programas educativos con contenido cultural ucraniano para recuperarlas de su aislamiento cultural con el resto del país. Además, para fomentar el debate político en el mundo académico y las asociaciones relacionadas con la integración europea la UE puede aprovechar las llamadas *actividades Jean Monnet*, que apoyan cátedras o centros de excelencia.

En el marco de Estrategia Europea para la Juventud se lanzó en 2016 el **Cuerpo Europeo de Solidaridad**, de cuyos fondos se podría beneficiar también Ucrania. Este programa tiene por objetivo crear un sentimiento de pertenencia al proyecto europeo entre los jóvenes entre 18 y 30 años (35 años para los casos de proyectos de ayuda humanitaria), favorecer la cohesión social y promover la ciudadanía activa, todo ello mediante un espíritu de solidaridad y acciones de voluntariado, incluidas las que tienen una vertiente cultural. Por otro lado, está el programa **Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores** (CERV), que financia proyectos culturales relacionados con la promoción de los valores de la UE, la vida democrática, la igualdad, la no discriminación y la mejora de las respuestas al racismo y la xenofobia. Igualmente aborda las vulnerabilidades de grupos y comunidades específicos particularmente afectados por la discriminación (grupos LGTBI+[1088]; comunidades gitana, judía o musulmana; o personas con discapacidad). El CERV hace hincapié en la financiación de proyectos que trabajan la lucha contra la violencia, incluida la violencia de género y la violencia contra los niños, también en línea. Además, con la crisis migratoria de 2015, la UE financió proyectos culturales relacionados con la integración de los **refugiados**, a través de los programas Europa Creativa y Horizonte Europa, además del fondo específico para este tema, el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), como se ha visto en capítulo segundo de esta

[1088] El AR/VP Josep Borrell condenó en nombre de la UE la adopción de parte de Uganda de las leyes contra el colectivo homosexual en Uganda. Véase: «Uganda: Statement by the High Representative Josep Borrell on the promulgation of the Anti-Homosexuality bill», EEAS, 29 de mayo de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/uganda-statement-high-representative-josep-borrell-promulgation-anti-homosexuality-bill_en

tesis. En el caso ucraniano, en un año, entre el 22 de febrero de 2022 y el 21 de marzo de 2023, más de 4 millones de refugiados se beneficiaron del programa de protección temporal, facilitando su estancia en la UE y su acceso a la vivienda, la educación, a los sistemas de salud públicos y al mercado de trabajo. Este fondo también interactúa con el FEDER y FSE+ ayudando a los países candidatos a adoptar medidas similares a los países de la UE. Además, vía el Instrumento Europa Global, la UE podría ayudar a facilitar la vuelta de los refugiados que deseen regresar a Ucrania una vez acabada la guerra.

La guerra en Ucrania tiene y tendrá un impacto duradero en la **salud mental** de los ucranianos, como ocurre en otras partes del mundo en conflicto. Dados los beneficios que tiene la participación cultural para mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos, como argumentan Tuuli Lähdesmäki y otros (2021), la UE podría desarrollar planes para integrar en su estrategia para la acción cultural internacional iniciativas en este campo. Esta dimensión social de la cultura relacionada con la salud quedó bien demostrada por la pandemia del COVID-19 y ello ha tenido como consecuencia la adopción de medidas por parte de las autoridades comunitarias de las que se podrían beneficiar los ciudadanos ucranianos, pero también otros de otros países. Es el caso de la presentación por parte de la Comisión en junio de 2023 de un nuevo enfoque global de la salud mental[1089], en el que se incluye dentro del capítulo de prestar atención a los colectivos vulnerables, un apartado especial a las poblaciones afectadas por conflictos, incidiendo «en particular en las personas (y especialmente los niños) desplazadas de Ucrania y en los niños ucranianos sometidos al trauma de la guerra». La Comisión establecerá, junto con Ucrania, un programa de *e-learning* especializado para pediatras y personal médico de atención primaria. En el marco del programa *EU4Health*, en 2022 se firmó un acuerdo con la Federación Internacional de Cruz Roja por valor de 28,4 millones de euros para proporcionar primeros auxilios psicológicos, y aumentar la capacidad para abordar las necesidades de salud mental de las poblaciones afectadas por conflictos. Se destinaron además 3 millones de euros para cuatro proyectos para refugiados ucranianos en colaboración con los Estados miembros y ACNUR[1090]. En 2023, a través también de

[1089] Comisión Europea, comunicación de 7 de junio de 2023, *On a comprehensive approach to mental health*, COM(2023) 298 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023DC0298

[1090] «EU4Health projects to provide mental health support to Ukrainian refugees», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://hadea.ec.europa.eu/news/eu4health-projects-provide-mental-health-support-ukrainian-refugees-2022-12-21_en

EU4Health se destinarán 10,6 millones de euros para mejorar el acceso a la atención de la salud y para la prevención de las enfermedades no transmisibles, en particular los problemas de salud mental. Por último, la Comisión también apoyará a los Estados miembros y a las partes interesadas en la aplicación del proyecto *iFightDepression*[1091] que incluye un programa de autogestión en línea que puede ayudar a las personas desplazadas, incluidas las de Ucrania, a autocontrolar sus síntomas.

La UE podría aprovechar los estudios de organismos internacionales como la OMS y la OCDE, como se ha visto en páginas anteriores, en los que se demuestran los vínculos entre salud y cultura para acompañar iniciativas culturales en los programas que se desarrollarán en Ucrania para fomentar la resiliencia de su población. Este ejemplo también podría servir para incluir un apartado de salud mental y cultura en la nueva estrategia para la acción cultural exterior. En la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* sí que se habla del impacto que tiene la cultura en el bienestar y la salud de los ciudadanos (punto 1). E igualmente se incluye el tema en los planes de trabajo del Consejo de 2019-2022 y de 2023-2026. Los programas Europa Creativa, Erasmus+ y Horizonte Europa ya abordan esta temática. Pero resultaría importante crear unas partidas específicas para Ucrania, y también para otros países, con el objetivo de apoyar proyectos destinados a favorecer la resiliencia de la población en escenarios traumáticos o de posconflicto mediante proyectos culturales. La UE ya ha tenido en cuenta este enfoque dentro de la UE, como lo demuestra la publicación *Get inspired!: culture, a driver for health and wellbeing in the EU*. Al igual que ha hecho la plataforma *Voices of Culture*, que juega un papel relevante en la definición de las políticas culturales en la UE, cuando publicó el informe *El papel de los SICC en la mejora de la salud mental de la juventud* (2022), se podría encargar a la *Cultural Relations Platform* estudiar financiar informes parecidos para el caso de Ucrania u otros países que sufran conflictos bélicos o de otra naturaleza.

[1091] Esta web se puede consultar en varios idiomas: https://ifightdepression.com/en/ (acceso el 12 de septiembre de 2023).

(4) La dimensión verde de la cultura

La UE considera las políticas climáticas y energéticas como elementos fundamentales de su concepto geoestratégico debido a las inestabilidades geopolíticas que se pueden derivar de las consecuencias del cambio climático y la inseguridad en el suministro energético. La guerra en Ucrania ha reconfigurado el tablero mundial obligando a la UE a diseñar nuevas estratégicas para poder seguir defendiendo sus políticas verdes y garantizar su suficiencia energética. Esta visión ya la adoptó la UE en su Agenda Estratégica 2019-2024, y se vio reforzada por la inclusión del Pacto Verde Europeo como uno de los ejes de la acción política comunitaria. La pandemia del COVID-19 y, sobre todo, la invasión rusa a gran escala de Ucrania redobló el compromiso de la UE con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050 desde un enfoque holístico e intersectorial, que incluye iniciativas que abarcan el clima, el medioambiente, la energía, el transporte, la industria, la agricultura, y también la política exterior y la cultura.

Esta toma de conciencia de la dimensión verde de la cultura de manera global se ha introducido en los **trabajos de las instituciones** en fechas muy recientes. Recordemos que la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018 aludía al tema de una forma muy concreta, al referirse a la conservación y protección del patrimonio cultural como una acción transversal, haciéndose eco de lo apuntado en la Comunicación Conjunta JOIN(2016) 29 final. En las Conclusiones del Consejo de 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales* este tema estaba ausente. Es con el cambio institucional a partir de 2019 cuando se adoptan medidas con un calado más amplio, no solo por parte de la Comisión o el Parlamento Europeo, sino que toma las riendas de este impulso el Consejo, quien en su Plan de trabajo 2023-2026 le otorga una gran relevancia, al incluir entre sus cuatro prioridades una dedicada a «Cultura para el planeta». El Plan de trabajo hace referencia a la acción climática a través de la cultura, o la importancia de salvaguardar el patrimonio contra los desastres naturales y provocados por el hombre. Se mencionan otros temas que tienen resonancia en el contexto bélico de Ucrania, como la gobernanza cultural, el intercambio de información sobre el tráfico de bienes culturales, y de la necesidad de contar con estadísticas culturales fiables para desarrollar la resiliencia en y a través de la cultura. La UE no tiene diseñada una estrategia en sus relaciones culturales en la que incluya la dimensión verde de la

cultura. Podría aprovechar la ocasión de las negociaciones para la adhesión de Ucrania y de otros países candidatos para integrarla en iniciativas que están en curso dentro de la UE, por ejemplo, desde el programa Europa Creativa, que tiene como objetivo específico hacer los sectores culturales y creativos más verdes e inclusivos. En esa aproximación amplia de la temática, Ucrania se podría beneficiar del fondo destinado a la transición ecológica (**FTJ**) así como del programa **LIFE** relacionados con el Pacto Verde Europeo, o los **FC**, **FEDER**, o **Erasmus+.** Todos ellos financian proyectos culturales que proponen soluciones ambientales, protegen la biodiversidad, o contribuyen a la economía circular y resiliente al cambio climático por medio del ahorro energético.

La iniciativa por excelencia conectada con el Pacto Verde Europeo es la **Nueva Bauhaus Europea** que tiene también una vocación fuera de las fronteras europeas con el objetivo de difundir un modo de vida europeo y sus principios de sostenibilidad, inclusión y estética a escala mundial. La Nueva Bauhaus Europea pretende crear alianzas fuera de la UE, en especial, con los países de su vecindad, en concreto con los Balcanes Occidentales, que participan desde 2023 en los Premios NBE, y en los que no se ha incluido a Ucrania. Además, la promoción y la búsqueda de socios figura en la agenda de la acción exterior por medio del SEAE, las Asociaciones Internacionales y, de manera ejecutiva, a través de las delegaciones de la UE. Ucrania también pasó a formar parte de las prioridades de esta iniciativa en 2023. En marzo de este año, junto con sus socios ucranianos, la UE lanzó el programa de desarrollo de capacidades para que los municipios ucranianos preparen la reconstrucción. Además, se busca conectar ciudades ucranianas con ciudades en la UE para intercambiar experiencias en su camino hacia la neutralidad climática y una mayor eficiencia energética. El apoyo a este proyecto se canalizará junto con la financiación de **Horizonte Europa** para Ciudades Climáticamente Neutrales e Inteligentes y del Programa LIFE, con una movilización inmediata de al menos 7 millones de euros para estas acciones preparatorias. Ucrania, también podría participar de otros proyectos como son la Academia NBE, en el marco del Año Europeo de las Capacidades (2023), o los premios o festivales que se organizan en torno a esta iniciativa.

En suma, el ejemplo de Ucrania podría servir de modelo para incluir la **agenda verde en las relaciones culturales internacionales** de la UE a nivel bilateral o regional, como con

una acción concertada con distintos organismos internacionales de Naciones Unidas e incluirlo como prioritario en los ODS pos2030. La NBE podría servir como modelo operativo, pero la acción exterior en este campo no se puede circunscribir a esta iniciativa ya que hay otras, pues no hay que olvidar que el Pacto Verde Europeo tiene un carácter transversal. A título indicativo, la *Cultural Relations Platform*, apoyada por la Comisión, tiene como nuevo campo de trabajo para la puesta en común con operadores culturales del mundo, la lucha contra el cambio climático y otros temas relacionados con el medioambiente y la cultura[1092]. Por su parte, EUNIC bajo la presidencia del Goethe-Institut, organizó en 2022 una serie de encuentros (*Climate Culture(s) Creative Labs*) para fomentar entre su personal la discusión de temas como la dimensión cultural en la formulación de políticas climáticas, el impacto de la sostenibilidad del trabajo cultural en el terreno, la inclusión de procesos de gestión de proyectos más amigables con el medioambiente, o plantear nuevos escenarios ante los problemas climáticos. La UE adoptó como estrategia que todos los programas europeos tuvieran un tanto por ciento de componente verde, algo que podría hacerse extensible a los capítulos que tendrá que cerrar Ucrania en su negociación. Y ello podría servir de modelo también a los acuerdos que pueda firmar la UE con terceros Estados, regiones u organismos internacionales, debiendo incorporar la dimensión verde de la cultura en ellos.

(5) La resiliencia

Como han demostrado la pandemia del COVID-19 y la invasión a gran escala de Rusia en Ucrania, las crisis están ganando en complejidad y no se detienen en las fronteras. La UE debe estar preparada y mejorar la gestión transversal y transfronteriza para enfrentarse a crisis de distinta naturaleza (energética, económica, financiera, humanitaria, sanitaria, alimentaria, de seguridad, etc.), que pueden ser polifacéticas, híbridas, tener efectos en cascada o suceder simultáneamente. Por ello, la UE está obligada a aumentar su resiliencia ante nuevos escenarios y se debe interrogar sobre qué papel puede jugar la cultura. Vinculada a la Estrategia Global de 2016, la Comisión y la entonces AR

[1092] Véase la convocatorio que tendrá lugar en Madrid en octubre de 2023 en la que se destaca esta temática: https://www.cultureinexternalrelations.eu/2023/04/26/apply-for-the-global-cultural-relations-programme-2023/ (acceso el 12 de septiembre de 2023).

presentaron, en 2017, la Comunicación Conjunta JOIN(2017) 21 final[1093] *Un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE*. El propósito era hacer un planteamiento estratégico de la resiliencia teniendo en cuenta «el contexto de un entorno mundial más conectado, más cuestionado y más complejo». En la Comunicación de la Comisión COM(2012) 586 final[1094] *El enfoque de la UE sobre la resiliencia*, que se aprobó en el contexto de la crisis de seguridad alimentaria en el Sahel y en el Cuerno de África de aquellos años, se definía la resiliencia como «la capacidad de un individuo, un hogar, una comunidad, un país o una región para resistir, adaptarse y recuperarse rápidamente de tensiones y choques». Sin embargo, la Estrategia Global[1095], que consideró la resiliencia como uno de los ejes principales de la acción exterior de la UE (Tocci 2020), llevó el significado más allá al entenderlo como «un concepto amplio que abarca a todos los individuos y a la sociedad en su conjunto», que incluye otros términos como la confianza en las instituciones, la capacidad de asumir reformas o el desarrollo sostenible. Si bien el trabajo anterior sobre resiliencia se concentró en mejorar la colaboración entre los actores humanitarios y de proyectos de desarrollo para fortalecer la **resiliencia a nivel comunitario e individual**, la Comunicación del 2017 puso el énfasis en mejorar la resiliencia estatal y social. La resiliencia, se señalaba, requiere de un enfoque político y que los gobiernos asuman la responsabilidad principal de atender las necesidades de sus poblaciones. La Comunicación, igualmente abordaba el papel de la UE en la prevención de conflictos, la lucha contra las amenazas híbridas, la seguridad cibernética, la protección de infraestructuras críticas y el manejo de campañas de desinformación externas, las crisis prolongadas, los riesgos de conflictos bélicos y otras presiones estructurales, incluidos la degradación medioambiental, el cambio climático, la migración y los desplazamientos forzados. Este planteamiento se enmarcaba dentro de los compromisos de la UE en el marco de la Agenda 2030, en concreto el de «asegurar que nadie se quede atrás» y el compromiso contenido en el ODS 16 de «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la

[1093] Comisión Europea y AR, Comunicación Conjunta del 7 de junio de 2017, *Un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE*, JOIN(2017) 21 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017JC0021 Véase también: «Joint Communication on "A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action"», European Commission, 7 de junio de 2017, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_1555

[1094] Comisión Europea, Comunicación Conjunta del 3 de octubre de 2012, *El enfoque de la UE sobre la resiliencia, aprendiendo sobre las crisis alimentarias*, COM(2012) 586 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:52012DC0586

[1095] Jonathan Joseph y Ana E. Juncos, «Resilience as an Emergent European Project? The EU's Place in the Resilience Turn», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. 5 (2019): 995-1011.

justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas». También encaja con las Conclusiones del Consejo *Sobre la cultura en las relaciones exteriores de la UE, poniendo un énfasis especial en la cultura en la cooperación para el desarrollo*, de 2015; la Declaración conjunta *Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro* (2017/C/210/01) en la que se recoge el «Nuevo Consenso Europeo sobre el Desarrollo»; la Resolución del Consejo *sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible*, de 2019; y, el informe de la Comisión (COM/2022/709 final) *Sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible en las acciones de la UE*, que se ha tratado en el capítulo anterior, y que abordan todos estos documentos la resiliencia ligada a la cooperación sostenible.

La Comisión Von der Leyen, poco después de asumir sus funciones a finales de 2019, tuvo que hacer frente a la pandemia del COVID-19 con un impacto en la salud de los ciudadanos, pero también en la economía de la UE, así como en la geopolítica. El **programa del trabajo de la Comisión** para 2021 llevaba por título *Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad*[1096]. En él se destacaban los desafíos a los que había tenido que hacer frente la UE, y la importancia de aprovechar las oportunidades que se presentaban para que Europa liderase la doble transición ecológica y digital e hiciese que sus sociedades y economías fuesen más resilientes gracias al plan de recuperación Next GenerationEU. En noviembre de 2021, el Consejo adoptó las Conclusiones[1097] *Sobre la mejora de la preparación, la capacidad de respuesta y la resiliencia ante futuras crisis*, donde se decía que debía reforzar la respuesta y la preparación a nivel transversal, y se abogaba por mejorar, a la luz de los últimos acontecimientos, el Dispositivo de la UE de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC), creado en 2013, y dependiente del Consejo, en estrecha cooperación con la Comisión y el SEAE. Además, la UE dispone de una serie de mecanismos para responder a las crisis, como el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, el Fondo de Solidaridad Europeo contra catástrofes, la acción coordinada para responder contra las crisis sanitarias en el marco de la Unión Europea de

[1096] Comisión Europea, Comunicación del 19 de octubre de 2020, *Programa de trabajo de la Comisión para 2021. Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad*, (COM(2020) 690 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:690:FIN

[1097] Las Conclusiones del Consejo *Sobre la mejora de la preparación, la capacidad de respuesta y la resiliencia ante futuras crisis* (14276/21), fueron adoptadas bajo la presidencia eslovena el 23 de noviembre de 2021. Véase: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/es/pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).

la Salud, el Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA), que se activó para analizar las repercusiones en el sector agroalimentario a raíz de la invasión de Ucrania por Rusia, la Directiva de 2016 sobre la seguridad de las redes y sistemas de información (SRI), y la Directiva de 2022 relativa a la resiliencia de las entidades críticas.

Sorprendentemente, a pesar de dedicar una Comunicación en 2017 para diseñar una estrategia para la resiliencia en la acción exterior de la UE, de acuerdo con la *Estrategia Globa*l de 2016, ni la Comunicación Conjunta de 2016 *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, ni la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018 hacen una mención a la resiliencia. En las Conclusiones del Consejo del 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*, apenas sí se alude a la resiliencia, aunque desde el punto de vista económico. En cambio, el Consejo aprobó en 2021, como consecuencia del COVID-19, las Conclusiones *Sobre la recuperación, la resiliencia y la sostenibilidad de los sectores cultural y creativo*[1098]. En el mismo sentido, el Plan de trabajo del Consejo de Cultura 2023-2026 también se trata la resiliencia de una manera más amplia por las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania. En el Plan se dice: «Ahora más que nunca existe una necesidad urgente de reforzar aún más la resiliencia de los sectores cultural y creativo, de apoyar su recuperación y su diversidad, de estimular su compromiso con los objetivos de sostenibilidad, de capitalizar las nuevas tendencias aceleradas por la pandemia, por ejemplo, en el entorno digital, y de garantizar unas condiciones laborales equitativas para todos los profesionales culturales y creativos». Y, específicamente, en la línea de actuación exterior, se dedica un espacio a la cooperación cultural con **Ucrania**, y se señala que debe tener por objeto «reforzar la resiliencia de los sectores cultural y creativo, así como su capacidad de sostener el panorama cultural y artístico vivo». Desde febrero de 2022, la UE ha adoptado medidas sin precedentes en apoyo de Ucrania y de su población, que incluyen entre otras, asistencia económica y financiera, 11 paquetes de sanciones a fecha de junio de 2023, ayuda humanitaria,

[1098] Conclusiones del Consejo *Sobre la recuperación, la resiliencia y la sostenibilidad de los sectores cultural y creativo* (2021/C 209/03), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.209.01.0003.01.SPA

asistencia en materia de protección civil, apoyo militar, acogida de refugiados a través del mecanismo de protección temporal de la UE, apoyo a la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de guerra, y apoyo a la reconstrucción de una Ucrania democrática. Pero, además, la invasión rusa de Ucrania ha tenido un efecto perturbador en los mercados mundiales, debiendo la UE hacer frente al desafío de garantizar el abastecimiento y las reservas de energía, la escalada de precios y la disrupción en los mercados alimentarios.

La UE podría tomar como referente los indicadores sobre los «Estados frágiles» de la OCDE, para abordar la resiliencia en la acción cultural exterior, y coger como ejemplo el caso de Ucrania, que podría ser exportable a otros países y regiones prioritarios. En el informe que redactó Jordi Baltà para EUNIC, el British Council y el Institut für Auslandsbeziehungen (ifa), *Cultural relations. Key Approaches in fragile contexts. How cultural relations can enhance peace and stability*, se trata la resiliencia como un valor fundamental para hacer frente a la **fragilidad multidimensional** (fragilidad económica, ambiental, política, de seguridad y social) y dar respuesta desde las relaciones culturales internacionales. Reclama el autor que se deben desarrollar políticas y estrategias más transversales e interconectadas relacionadas con la cultura para favorecer las acciones para la paz, la resiliencia y el desarrollo sostenible. Sin embargo, «debido a la naturaleza interrelacionada y compleja de la fragilidad, los factores culturales no pueden operar cambios estructurales sobre la fragilidad por sí solos, sino en combinación con el trabajo en otras áreas» (Baltà 2021).

(6) Que mida el valor

Los escenarios de incertidumbre a los que tiene que hacer frente la UE, motivados, entre muchos otros, por el cambio climático, las pandemias, las guerras o conflictos, las amenazas a la seguridad en los suministros de energía, de materias primas o de alimentos, y la geopolítica en general, tienen un impacto en la vida de los ciudadanos europeos. Estos desafíos deben ser analizados desde la **prospectiva estratégica** por parte de la UE, anticipándose a los riesgos, estudiando sus posibles implicaciones y las oportunidades

que pueden surgir. La presidenta Von der Leyen incorporó a los trabajos de la Comisión para la elaboración de sus políticas la prospectiva estratégica[1099] por medio de la inteligencia colectiva conseguida gracias a procesos participativos e intersectoriales, cuyo resultado se refleja en los informes sobre la materia. El vicepresidente Maroš Šefčovič es el encargado de liderar este enfoque basado en los datos, y cuenta con el apoyo de los Estados miembros, a través de los llamados «Ministros del futuro», que establecen las prioridades estratégicas de la agenda de los análisis prospectivos; y del Sistema Europeo de Análisis de Políticas y Estrategias (ESPAS)[1100]. El informe sobre prospectiva estratégica de 2020, titulado *Trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente*, analizó las primeras lecciones extraídas de la crisis del COVID-19 y explicó cómo la prospectiva puede contribuir a fortalecer la resiliencia de Europa a largo plazo. Para ello, analizó la resiliencia de la UE en cuatro dimensiones: social y económica, geopolítica, verde y digital. El informe introdujo cuadros de indicadores de resiliencia (*resilience dashboards*) que son revisados periódicamente[1101]. Los tableros recogen vulnerabilidades (características que pueden exacerbar el impacto negativo de crisis y transiciones, u obstáculos que pueden dificultar el logro de objetivos estratégicos a largo plazo); y capacidades (facilitadores o habilidades para hacer frente a crisis y cambios estructurales y para gestionar las transiciones en las cuatro dimensiones). El informe sobre prospectiva estratégica de 2021[1102] *La capacidad y la libertad de actuación de la UE*, presentó 10 áreas de acción para fomentar una autonomía estratégica de la UE para 2050 frente a los retos, entre otros, del cambio climático, las transformaciones tecnológicas, la presión sobre la democracia y los valores democráticos, los cambios en el orden mundial y la demografía. Estos estudios son elaborados por el Joint Research Centre (JRC), dependiente del departamento de la Comisión encargado de Investigación e Innovación y

---

[1099] «Prospectiva estratégica», Comisión Europea, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_es

[1100] Los Ministros del futuro son designados por los Estados miembros. Véase: «Third EU-wide Foresight Network of Ministers for the Future. Joint Note by the Council Presidency and the Commission», Council of the EU (Sweden), acceso el 12 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/Joint%20note_third%20EU-wide%20Foresight%20Network.pdf Por su parte, el EPSAS es una colaboración interinstitucional entre los funcionarios de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y el Servicio Europeo de Acción Exterior, con el apoyo del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo, que supervisa las tendencias mundiales y ofrece una previsión estratégica a los responsables de la toma de decisiones de la UE. Más información: https://espas.eu/ (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[1101] Los *Resilience Dashboards* más recientes, de la primavera 2023, elaborados por Joint Research Centre (JRC): https://jeodpp.jrc.ec.europa.eu/ftp/jrc-opendata/RESILIENCE-DASHBOARDS/Spring2023Update/Dashboard_SpringUpdate_2023.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[1102] «2021 Strategic Foresight Report», European Commission, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

da apoyo a los objetivos del programa Horizonte Europa. Su trabajo viene enmarcado en el informe de 2021 *Shaping and securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond*[1103]. El informe de prospectiva estratégica de 2022 se dedicó a las transiciones digital y verde, y el de 2023 a la economía sostenible. Sin embargo, sería relevante contar con estudios promovidos por el JRC sobre la respuesta que se puede dar desde las relaciones culturales internacionales a los retos actuales y futuros y medir su valor.

Dado el potencial que tiene la cultura en sus múltiples dimensiones en la política europea, tanto en su versión interna como en su versión externa, y en particular en las negociaciones con Ucrania, la UE podría hacer un **análisis del «coste de la no-Europa» y del «valor añadido europeo»** de la acción cultural exterior. Es decir, podría resultar relevante para determinar el valor del peso económico o el impacto en otros órdenes de la cultura en la adhesión, o estudiar cómo la falta de una no acción o de una acción común a nivel europeo puede tener un coste en la UE al no apreciar la cultura como un bien público común y cuáles son sus implicaciones, por ejemplo, en la economía comunitaria. En sentido contrario, se podría analizar el «valor añadido europeo», identificando los beneficios de la acción cultural exterior para la economía de la UE, teniendo en cuenta una visión multidisciplinar de la cultura dado su carácter transversal. En esta misma línea, se podría hacer un análisis del impacto que ha tenido la guerra en el comercio cultural entre Ucrania y la UE, y cómo, al igual que con otros bienes y servicios, los nuevos equilibrios geoestratégicos de la UE pueden afectar al comercio de bienes y servicios culturales.

Estos análisis se deberían hacer extensibles a los acuerdos de la UE con terceros países o regiones en los que la cultura tenga una dimensión más allá de la económica. Así, por ejemplo, el 23 de junio de 2023, en el marco de la Asociación Marruecos - Unión Europea de 2019 se presentó el primer programa de apoyo a las industrias culturales y creativas marroquíes[1104], por un valor de 10 millones de euros, cuyo objetivo principal es fomentar

[1103] Cristiano Cagnin, *et al*, *Shaping and securing the EU`s Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2760/877497
[1104] «Partenariat Maroc - Union européenne : Premier programme d'appui aux industries créatives et culturelles marocaines - La culture comme vecteur d'insertion sociale des jeunes», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/morocco/partenariat-maroc-union-europ%C3%A9enne-premier-programme-

la cultura como vehículo para la inclusión social de los jóvenes, promovido por el SEAE. Sin embargo, no existen parámetros medibles para saber cuál es el verdadero impacto de esta financiación tanto en las relaciones UE-Marruecos, como en la inclusión de la población joven a través de proyectos culturales. Una de las herramientas contempladas por los Planes del Consejo como método de trabajo desde 2007 ha sido la de utilizar las **estadísticas culturales** para poder recabar datos y tener una referencia homologada para evaluar acciones comunes a nivel europeo. La UE utiliza Eurostat, pero sus valores deberían converger con las estadísticas que maneja la UNESCO (Indicadores de 2009) y otros organismos vinculados a Naciones Unidas (OMS, OMC, UNTACD, etc.) para poder desarrollar planes estratégicos a nivel mundial. Esta necesidad de coherencia, por ejemplo, se propone para el caso de la protección y conservación del patrimonio cultural ucraniano. El Plan de trabajo del Consejo de Cultura para 2023-2026 invita a seguir los principios de calidad europeos que diseñó, en 2020, un grupo de expertos reunido por el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), bajo el mandato de la Comisión Europea[1105].

La UE ya dispone de otras herramientas de evaluación de sus políticas y de los programas europeos para medir su adecuación a los objetivos y costes, respetando los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Existen los planes de la Comisión de **evaluación de impacto** para cuando se prevé que una legislación puede tener repercusiones económicas, sociales o medioambientales, y el Parlamento Europeo y el Consejo los tendrán en cuenta. La Comisión ha diseñado una estrategia para mejorar la legislación y hacerla más accesible a los ciudadanos, a través de la *Fit for Future Platform* (F4F) - la Plataforma «Preparados para el Futuro», compuesta por un grupo de expertos de alto nivel que ayuda a la Comisión en sus esfuerzos por simplificar la legislación de la UE y reducir los costes innecesarios asociados a ella. El Parlamento Europeo tiene el llamado «horario del tren legislativo»[1106] que permite conocer en qué estadio se encuentra el proceso

d%E2%80%99appui-aux-industries_fr?s=204 Aquí se puede consultar el contenido del acuerdo: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Programme%20Appui%20UE%20aux%20industries%20culturelles%20et%20cr%C3%A9atives%20marocaines-.pdf (acceso el 12 de septiembre de 2023).

[1105] Elena Dimitrova *et al, European Quality Principles for EU-funded Interventions with potential impact upon Cultural Heritage* - Revised edition November 2020. Manual. ICOMOS, Charenton-le-Pont, France, (2020): 72, http://openarchive.icomos.org/id/eprint/2436/

[1106] «Legislative Train Schedule», European Parliament, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/

legislativo. El Parlamento, además, hace una evaluación de las políticas de otros organismos como el Consejo o la Comisión, y luego influyen en la adopción de medidas por parte de estos. Un de ejemplo de ello es el informe del Parlamento Europeo (2022/2047(INI))[1107] *Sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales*; o el de la Comisión sobre el *Plan de trabajo en materia de cultura 2019-2022* (COM/2022/317 final)[1108]. Los planes de trabajo del Consejo de Cultura de la UE también contemplan la presentación de **informes** sobre los resultados de las áreas prioritarias. Por su lado, los propios programas europeos tienen sus vías para diseñar **planes estratégicos** plurianuales, en cuya elaboración participan tanto los ciudadanos como las partes interesadas. La Comisión ha creado la iniciativa *Díganos lo que piensa*, para que los ciudadanos y las empresas puedan compartir sus puntos de vista sobre las nuevas políticas de la UE y la legislación vigente, incluidas aquellas temáticas relacionadas con la cultura[1109]. Por otro lado, los planes estratégicos de determinados programas como el de Horizonte Europa para 2025-2027[1110] se ha elaborado mediante un proceso participativo. Además de las **consultas públicas**, la UE realiza los eurobarómetros para recabar la opinión de los ciudadanos europeos y con ello respaldar o influir en las decisiones comunitarias. Desde la DG COMM del Parlamento Europeo, por ejemplo, se hace un seguimiento de la opinión pública europea sobre el respaldo a Ucrania de carácter mensual[1111]. Estos instrumentos podrían servir para llevar a cabo estudios sobre el impacto que tiene la cultura en la integración de Ucrania en la UE, o bien, para saber cómo desde la perspectiva multidimensional de la acción cultural exterior se mejora la relación con otros Estados o regiones estratégicos.

[1107] Este informe terminó con la propuesta de *Resolución sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales* (2022/2047(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0279_ES.html

[1108] Comisión Europea, informe del 29 de junio de 2022, *Sobre el Plan de trabajo en materia de cultura 2019-2022* (COM/2022/317 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2022:317:FIN

[1109] La plataforma se ha articulado en el marco de la política de las mejoras legislativas de la Unión. Véase: «Legislación. "Díganos lo que piensa"», Comisión Europea, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es

[1110] «Research and Innovation. The second Horizon Europe Strategic Plan 2025-2027», European Commission», acceso el 12 de septiembre de 2023, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/strategic-plan_en

[1111] «Eurobarometer. Public opinion on Russia's war against Ukraine», European Parliament, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/public-opinion-on-the-war-in-ukraine También se puede consultar el Eurobarómetro de la Comisión sobre el apoyo a las medidas adoptadas por la UE (mayo 2022), en: «EU's response to the war in Ukraine, European Union, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2772

En definitiva, la planificación estratégica debe incorporarse en la acción exterior de una manera integral, no solo como una herramienta para conocer el acierto en el diseño de las políticas y los programas, sino también en la fase de evaluación para determinar si se han cumplido los objetivos y aprender de los errores. También, a partir de los datos y de esa acción prospectiva las instituciones pueden rendir mejor las cuentas ante los ciudadanos y asegurar una mayor calidad de la gobernanza de las instituciones europeas.

D. IDENTIFICAR A LOS AGENTES Y LOS MÉTODOS DE TRABAJO

Caterina Carta y Richard Higgot subrayan que para hablar de cultura estratégicamente se requiere, por un lado, ser capaces de establecer hábilmente redes de actores públicos y privados; y, por otro, saber unir áreas de políticas que se extienden a ambos lados de la distinción nacional/internacional. A nivel de la UE, los asuntos culturales se segmentan en diferentes sectores con carteras políticas diversas, que incluyen investigación, educación, desarrollo económico e innovación, medioambiente, social, digital, patrimonio, etc. Por lo tanto, como señalan los autores, hablar de cultura requiere la capacidad de crear unidad a partir de un entorno de formulación de políticas cada vez más fragmentado y descentralizado (Carta y Higgot 2020). La cooperación cultural de la UE con terceros países es un buen ejemplo de la **gobernanza multinivel**, ya que al mismo tiempo se hace directamente con los operadores locales, y con los gobiernos de estos países o bien a nivel regional (Psychogiopoulou 2015). Sin embargo, como apuntan Hooghe y Marks (2001), el hecho de que en la cultura haya una gran cantidad de actores, en su mayoría no estatales, que generan «modelos de gobernanza multinivel», hace que las relaciones se resientan de esta diversidad.

La arquitectura competencial de la acción cultural resulta compleja por tratar múltiples materias, restando por ello su eficacia, tanto dentro de la UE, como en el exterior. El propio artículo 167 TFUE, que regula la política cultural señala que la UE, respetando los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y oportunidad, podrá llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complementar la acción de los Estados miembros (art.

6 TFUE). No obstante, la forma en que los Estados miembros organizan sus propias políticas culturales, tanto a nivel nacional como internacional, influye en la elaboración de una estrategia común de la UE, y no todos proponen las mismas soluciones (Carta y Badillo 2020). La gran mayoría opta por propuestas de diplomacia pública, mientras que otros se inclinan más por las relaciones culturales internacionales, situándose la UE a caballo entre unas y otras opciones. A pesar de su complejidad, la UE dispone de un marco institucional obligado por los Tratados (art. 13 TUE)[1112], a **garantizar la coherencia**, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones, dentro de los límites de sus atribuciones, pero manteniendo entre sí una cooperación leal. En cuanto a la política exterior (art. 21 TUE), la UE debe velar por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. Y quienes garantizan dicha coherencia son el Consejo y la Comisión, asistidos por el AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, estando llamados todos a cooperar a tal efecto. En esta misma línea, en el Plan de trabajo materia de cultura para 2023-2026, el propio Consejo invita a los Estados miembros y a la Comisión a trabajar juntos en la ejecución de las acciones contempladas en el plan. Pero se añade que para los aspectos relacionados con la acción exterior se deberá incluir al AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por tanto, la figura del AR/VP que preside el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y es, además, una figura que forma parte de la Comisión, puede ser el puente para una competencia, en principio, que reside aún en las manos de los Estados miembros, pero que también, como se recoge en el apartado 4 del art. 167 TFUE, tiene una vocación transversal con una dimensión exterior.

Para que sean operativas las decisiones que afecten a este ámbito plurifacético, el Consejo debería adoptarlas por el método de **mayoría cualificada**, siempre. Como analizan Isabelle Ioannides, Lena Jancova y Cecilia Navarra en su informe para el Parlamento Europeo, *Qualified majority voting in common foreign and security policy - A cost of non-Europe*, la unanimidad tiene un coste[1113]. En esta línea, el 4 de mayo de 2023, varios Estados miembros de la UE lanzaron un Grupo de Amigos inclusivo para fomentar el

[1112] Artículo 13 del TUE: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M013
[1113] Isabelle Ioannides, Lena Jancova y Cecilia Navarra, *Qualified majority voting in common foreign and security policy - A cost of non-Europe report*, European Parliament, 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)740243

Voto por Mayoría Cualificada (QMV) en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE. El objetivo del Grupo de amigos es mejorar la eficacia y rapidez de la toma de decisiones en política exterior. En el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y los crecientes desafíos internacionales a los que se enfrenta la UE, los miembros del Grupo están convencidos de que la política exterior de la UE necesita procesos y procedimientos adaptados a los tiempos para fortalecer a la UE como actor de la política exterior. El Grupo de Amigos del Voto por Mayoría Cualificada en Política Exterior y de Seguridad Común está compuesto por: Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovenia y España[1114].

No obstante, no siempre se produce una **acción coordinada**, a pesar de haberse creado mecanismos al uso para este fin ya desde la *Agenda Europea para la Cultura* de 2007, con la propuesta de un método abierto de coordinación (MAC) y el diálogo con el sector cultural. En otros documentos se reitera este punto de vista, como en las Conclusiones (2019/C 192/04) *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*, en las que el Consejo insta a la Comisión, a la AR/VP y a los Estados miembros a reforzar la coordinación, las sinergias y la orientación estratégica, en particular mediante la intervención periódica del Consejo y de sus correspondientes órganos preparatorios y grupos de expertos específicos. Añade que se deberá poner un empeño particular en la ejecución de proyectos comunes y acciones conjuntas en terceros países, basados en una visión estratégica común desarrollada en el ámbito local por los Estados miembros, sus representaciones diplomáticas y consulares, sus institutos culturales, EUNIC, las delegaciones de la UE y las partes interesadas locales. Sin embargo, no hay una manera articulada de plantear esta coordinación, de examinarla y evaluarla *a posteriori* de cara a mejorar los procedimientos, como se pone de manifiesto en la Resolución del Parlamento Europeo (2022/2047(INI)) *Sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales*. Concretamente, el PE le pide a la Comisión y al SEAE que mejoren los mecanismos de

[1114] «Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy. 04.05.2023 - Press release», German Federal Foreign Office, acceso el 11 de septiembre de 2023, https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304

coordinación a través de la «creación de métodos de trabajo más coherentes y racionalizados, con el fin de maximizar la eficiencia, evitar la superposición de acciones y garantizar la memoria institucional».

En una hipotética reforma de los Tratados, no será posible delegar la competencia de cultura, ahora en manos de los Estados, en favor exclusivamente de la Comisión, a tenor de los mínimos cambios que hubo del artículo 151 del Tratado de Maastricht en la actual redacción del 167 del de Lisboa. Por lo que, en una futura estrategia sobre la acción exterior, el impulso dentro de la UE lo debería seguir asumiéndolo el **Consejo de Cultura**, en colaboración con otros de otras materias. Y, en aquellas atribuciones que le competen, el **comisario de Cultura** debería coordinar todas las acciones con un componente cultural llevadas a cabo por otras unidades de la Comisión, bajo la supervisión del comisario que dirija una de las áreas prioritarias del Colegio de comisarios, como ahora ostenta el comisario para la promoción del estilo de vida europeo, Margaritis Schinas. A nivel interno, ya existe un enfoque transversal en determinadas políticas que podrían servir de ejemplo para la cultura. Así, al igual que existe en el **organigrama** de la Comisión la comisaria Věra Jourová, cuya área son la defensa y promoción de los valores europeos, existen en otras unidades negociados dedicados a los valores europeos. Se encuentran, por ejemplo, en la DG EAC, con el departamento de Creatividad, Ciudadanos, Valores de la UE y Operaciones conjuntas[1115]; o en el SEAE, con un área dedicada a Valores y Relaciones Multilaterales[1116]. Por otro lado, siguiendo el esquema de la actual configuración del Colegio de Comisarios, que está organizado en función con las seis prioridades para 2019-2024, y donde algunos comisarios están bajo la coordinación de uno o varios vicepresidentes, el comisario de Cultura podría estar al mismo tiempo bajo las órdenes del Comisario Schinas, como del AR/VP Josep Borrell, que coordina el grupo de comisarios «Una Europa más fuerte en el mundo». Esta visión reforzaría no solo el papel que puede jugar la cultura en la integración europea, sino

[1115] Organigrama de la DG EAC, https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/EAC/COM_CRF_249050 (acceso el 12 de septiembre de 2023).
[1116] Organigrama del SEAE, https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/organization/-/organization/EEAS/EEAS_CRF_237492 acceso el 12 de septiembre de 2023).

también en las relaciones internacionales de la UE con terceros países y organismos internacionales, donde las instituciones europeas deben promover una postura común.

Debería ser, como se ha apuntado más arriba, **el AR/VP** el que, por su doble sombrero de miembro del Colegio de Comisarios, pero cabeza de la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, pero también por estar al frente del SEAE el que potenciase la acción cultural en el exterior. El marco de actuación quedaba apuntado en la Comunicación Conjunta de 2016 *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, donde se proponía un enfoque concertado para aprovechar las sinergias entre los diferentes agentes. Además de la coordinación con los Estados miembros a través de sus embajadas y consulados, debería haber una mayor cooperación con los institutos culturales de la UE y la red **EUNIC**, que en 2017 firmó un acuerdo de colaboración con el SEAE, y la DG EAC para implementar proyectos conjuntos. Este compromiso se vio renovado en 2021 firmando un nuevo acuerdo administrativo reafirmando su compromiso de fortalecer la asociación como reflejo de la importancia que se le había dado en las Conclusiones del Consejo *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* (2019/C 192/04). Sin embargo, llama la atención que no se mencione a EUNIC en la *Nueva Agenda para la Cultura de la UE* de 2018, y tampoco en el Plan de trabajo de Cultura para 2023-2026, incluyendo ambos documentos estratégicos la dimensión exterior de la cultura. En la futura estrategia sobre la acción cultural exterior, debería analizarse el verdadero papel que juega la red de EUNIC a la luz de los casos prácticos, como la iniciativa *Spaces for Culture*. En realidad, habría que estudiar si la UE no puede operar directamente sobre el terreno financiando proyectos de co-creación con los organismos o profesionales del país o región en cuestión, más que canalizarlo a través de un instituto cultural u organismo de cooperación que tiene capacidad para gestionar el dinero europeo por medio de los «acuerdos de delegación de gestión indirecta» firmados con la Comisión Europea y el Estado miembro.

Por otro lado, en la Comunicación Conjunta del 2016 se buscaba el refuerzo del papel de las **delegaciones de la UE** a través de la creación de los llamados *focal points* encargados de los asuntos culturales, como se había sugerido en la Acción preparatoria del Parlamento Europeo de 2014 *La cultura en las relaciones exteriores de la UE*. En la

Nueva Agenda Europea para la Cultura de 2018 se hacía mención, dentro de la prioridad de la dimensión externa de la cultura, la formación que estaban recibiendo los «polos de cooperación cultural» en el seno de las delegaciones de la UE, sobre la dimensión cultural del desarrollo y las relaciones exteriores, con el fin de divulgar mejor las mejores prácticas y cumplir las necesidades y las expectativas de los socios locales. Sin embargo, el Consejo solicitó en las Conclusiones de 2019 *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* designar «puntos de coordinación culturales» y disponer capacidades suficientes para la cultura en las delegaciones de la UE. Por su parte, en la Resolución de 2022 *Sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales*, el Parlamento Europeo anima a las delegaciones de la Unión a que refuercen el papel de dichos puntos focales y a que los integren en sus equipos políticos, en lugar de hacerlo en sus equipos de comunicación y de eventos. Pide, además, que se asignen los recursos presupuestarios y de personal necesarios a los equipos de relaciones culturales internacionales y diplomacia cultural de la Unión en la sede de la Comisión y del SEAE, así como en las delegaciones de la Unión, con el fin de facilitar y reforzar la cooperación cultural con todos los agentes locales pertinentes de terceros países, como instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico. Las delegaciones de la UE, con los debidos recursos y competencias, podrían ayudar a diseñar e implementar la acción cultural exterior al tener un contacto directo sobre la materia y una relación estrecha con los agentes locales y servir de puente con Bruselas. Se podría aprovechar el refuerzo de la delegación de la UE en Kiev para canalizar todos los esfuerzos que se están haciendo ahora en tiempos de guerra, y también para una situación de reconstrucción posconflicto en Ucrania.

La Comunicación Conjunta del 2016, por otro lado, alentaba a desarrollar los trabajos de la *Plataforma de diplomacia cultural*, que se creó ese mismo año con la voluntad de proporcionar asesoramiento sobre política cultural, y fomentar el trabajo en red, y desarrollar programas de formación para los líderes culturales. La *Plataforma de diplomacia cultural* se convirtió en 2020 en la ***Plataforma para las relaciones culturales internacionales*** con los mismos objetivos. En este contexto y específicamente relacionado con las capacidades, hubiese resultado interesante, en el Año Europeo dedicado al tema (2023), haber desarrollado un programa específico sobre esta temática,

dando protagonismo a Ucrania, y que hubiese sido liderado por la Plataforma. Esta iniciativa podría hacerse extensible, no solo referida al aprendizaje y transferencia del conocimiento a través de las buenas prácticas de los agentes de los SICC, sino también de aquellos agentes institucionales con los que se relacionan, ya fuesen en el seno del Consejo de Cultura, la DG EAC o la comisión de Cultura del Parlamento Europeo. A iniciativa de este, en colaboración con el SEAE se lanzó en 2022 la **Academia Diplomática Europea** como un proyecto piloto, y liderado por la antigua AR/VP Federica Mogherini, actual rectora del Colegio Europeo de Brujas. Su fin es crear en el futuro un verdadero cuerpo diplomático europeo que promueva la política exterior y los intereses externos de la UE, entre ellos la diplomacia cultural, formando anualmente a jóvenes diplomáticos de la UE, y de países de la vecindad, incluido Ucrania. Paralelamente en 2018 echó a andar la **Academia de Asociaciones Internacionales** de la UE[1117] con el objetivo de ofrecer formación a una amplia audiencia, desde personal de la UE, representantes de ONG, organizaciones internacionales, donantes, partes interesadas, agencias de desarrollo, universidades, Estados miembros, jóvenes o la sociedad civil, todos ellos interesados en oportunidades de aprendizaje en línea y cooperación para el desarrollo. Entre los 26 temas que ofrece no figura ningún curso específico sobre relaciones culturales internacionales. Se debería pues hacer una oferta amplia para todos los agentes en los que esta temática se tuviese en cuenta, y específicamente para la situación en Ucrania, así como ampliar las recomendaciones del diálogo estructurado de la plataforma ***Voices of Culture***, como sugiere el Parlamento Europeo.

Por último, en todos los documentos desde la *Agenda Europea para la Cultura* de 2007 hasta el Plan de trabajo del Consejo para 2023-2026 se habla de la necesidad de fomentar el trabajo con los operadores y organismos locales para desarrollar una sociedad civil activa, con un **planteamiento descentralizado**, que requiere políticas y proyectos adaptados al contexto, las necesidades y las aspiraciones locales. En la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018 se habla, por ejemplo, de que la UE tratará de reforzar su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito cultural en los

[1117] «Academia de Asociaciones Internacionales de la UE», Comisión Europea, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://webgate.ec.europa.eu/intpa-academy/

países socios, a fin de desarrollar sus capacidades y facilitar los intercambios, pero no dice cómo. En las Conclusiones del Consejo de 2019, se va más allá, y busca trabajar en la planificación, concepción y aplicación con las partes interesadas locales y de la sociedad civil desde el espíritu de diálogo, comprensión mutua y aprendizaje, y en pie de igualdad, procurando un planteamiento ascendente e interpersonal, incentivando la capacitación local, la participación y la creación en común. Esta idea de la co-creación también la destaca el Plan de trabajo 2023-2026, pero no concreta al mencionar cómo se debe articular el diálogo con la sociedad civil, más allá de apuntar como métodos de trabajo la organización de seminarios, talleres, conferencias, etc. La Resolución del Parlamento (2022/2047(INI)) hace un análisis crítico sobre el tema al instar a la Comisión, al SEAE y a los Estados miembros a que apliquen un **enfoque ascendente**, de derechos humanos e interpersonal al establecer sus relaciones culturales con terceros países y a que diseñen y apliquen sus estrategias de relaciones culturales internacionales y su programación de proyectos de modo que se tengan en cuenta las necesidades y las demandas de sus países socios y las comunidades locales, tratándolos como socios en pie de igualdad; destaca que dichas estrategias deben responder a las necesidades y la situación política y socioeconómica específica de cada país o región socio, en lugar de ser el producto de un enfoque de «talla única». El Parlamento Europeo hace una propuesta sugerente que no figura en otros documentos y que podría servir para el propósito que se está comentando aquí. Se refiere en concreto a **las diásporas** de terceros países en la Unión y las diásporas europeas en terceros países que pueden ser agentes importantes a la hora de reforzar las relaciones culturales entre la Unión y otros países. En ninguno de los documentos se habla de otra posibilidad a la hora de canalizar la interlocución con las sociedades civiles de estos países y regiones. Existen una serie de plataformas multidisciplinares que podrían congregar a representantes de la sociedad civil y ocuparse de los asuntos culturales con un enfoque transversal. Se trata de **fundaciones**[1118] que cuentan con financiación de la UE, como la Fundación Asia-Europa, Fundación África-Europa, Fundación América Latina-Europa, o la Fundación Anna Lindh (Mediterráneo). No existe, sin embargo, un foro similar para los países candidatos a la adhesión o la vecindad del Este de Europa. Si bien son instrumentos de diplomacia pública, pueden

[1118] Sobre estas fundaciones, se recomienda visitar sus páginas web: https://asef.org/; https://www.africaeuropefoundation.org/; https://eulacfoundation.org/; https://eulacfoundation.org/; https://www.annalindhfoundation.org/ (accesos el 12 de septiembre de 2023).

servir para articular un diálogo estructurado con la sociedad civil de los países de estas regiones.

Riccardo Tobbiani y Lina Kirjazovaite comentan que la UE aplica, por ejemplo, para el caso de la política cultural euromediterránea, una política cultural a geometría variable, a diferentes profundidades, con un enfoque regional, pero también bilateral. No obstante, el mayor desafío de esta visión no es tanto si la política relacional se desarrolla con unos límites geográficos y otros, sino desde qué perspectiva. Así, los autores reconocen que el carácter en gran medida eurocéntrico y de donante-receptor socava la naturaleza estratégica de las relaciones culturales de la UE en el Mediterráneo, lo que obstaculiza su capacidad para lograr una reforma profunda del sector cultural y resultados a largo plazo (Trobbiani y Kirjazovaite 2020). Con la pandemia del COVID-19, la UE vio la necesidad de actuar de una manera coordinada a todos los niveles para evitar duplicidades y malgastar el tiempo y dinero invertidos en luchar contra la pandemia y sus consecuencias. Puso en marcha el llamado «enfoque del **Equipo Europa**» (*Team Europe approach*)[1119] que significa unir fuerzas para que la acción exterior conjunta sea más que la suma de sus partes. Al trabajar juntos y aunar los recursos y la experiencia, se redunda en la efectividad y se tiene mayor impacto. Esta iniciativa es liderada desde el área de Asociaciones Internacionales, pero está formada por las instituciones de la UE, los Estados miembros, así como el BEI y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). El nuevo enfoque se ha convertido rápidamente en la columna vertebral de *Global Europe* (la principal herramienta financiera para la cooperación internacional de la UE de 2021 a 2027).

Este mismo planteamiento de acción coordinada podría aplicarse a **Ucrania**. Sin embargo, a pesar de que haya habido una respuesta solidaria por parte de la UE y de los Estados miembros, en áreas como la cultura se sigue actuando de forma separada y, en muchos casos, son los Estados miembros los que actúan de manera bilateral. Quizá, siguiendo el mismo espíritu del «Equipo Europa» se podrían mejorar los mecanismos

[1119] Sobre la idea del enfoque *Equipo Europa*, véase: «International Partnerships. Team Europe Initiatives», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en

para ayudar a Ucrania durante lo que dure la invasión rusa y luego en la reconstrucción del país. Además de ello, es importante mantener los grados de interlocución con las entidades locales ucranianas. La participación del Ministro de Cultura ucraniano en distintos Consejos de Cultura de la UE, así como las relaciones del Parlamento Europeo con la rada ucraniana, demuestran una cooperación real para facilitar el camino de Ucrania en la adopción de las medidas que le acerquen a las reglas y métodos de trabajo comunitarios. Lo mismo se puede decir del apoyo de la Comisión, que ha canalizado directamente la ayuda a Ucrania través de los programas europeos relacionados con la cultura, y el protagonismo creciente que está teniendo en este sentido la delegación de la UE en la capital ucraniana[1120]. Cabe destacar como positivo la apertura en 2023 de la Oficina de Europa Creativa en Kiev[1121], que trabaja en colaboración estrecha con la Ukranian Cultural Foundation, dependiente del Ministerio de Cultura ucraniano. En esta línea, no se puede perder de vista la importancia de seguir trabajando directamente con la sociedad civil y los operadores culturales sobre el terreno, y buen ejemplo del trabajo realizado hasta la fecha es el proyecto *House of Europe,* con la colaboración de los socios de EUNIC, junto con el British Council.

E. SINGULARIZAR LOS RECURSOS FINANCIEROS

Como apuntan Stuart MacDonald y Andrew Murray en su informe para el British Council *Soft power and cultural relations. A comparative analysis*, tanto para las instituciones de poder blando, como para aquellas que defienden las relaciones culturales en la acción exterior, la manera y grado para hacer frente a los entornos cambiantes depende del presupuesto que le asignen los respetivos gobiernos para cumplir sus fines (MacDonald y Murray 2022). Pero, no se debe tener en cuenta solo la perspectiva de los recursos que disponen las instituciones o gobiernos europeos para ejecutar sus políticas, sino también el dinero con el que pueden contar los operadores locales para desarrollar su trabajo y contribuir a las relaciones culturales en un viaje de ida y vuelta. En este sentido, la *Agenda Europea para la Cultura* de 2007 destacaba el interés de la Comisión de incrementar la

[1120] «Delegation of the European Union to Ukraine», EEAS, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine_en
[1121] Web de la Oficina de Europa Creativa en Ucrania: https://creativeeurope.in.ua/en/ (acceso el 12 de septiembre de 2023).

puesta a disposición y la diversificación de la financiación en favor de un acceso creciente de la población local a la cultura, y de los bienes culturales de estos países a los mercados europeos. La Comunicación Conjunta JOIN(2016) 29 final *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* abordaba el tema de una manera conservadora al hacer un listado del estado de la cuestión en ese momento sin proponer ningún plan innovador. Así, se decía que para garantizar la coherencia de las políticas y evitar su duplicidad, la manera más eficaz de promover la cultura en las relaciones exteriores de la UE era utilizar los instrumentos de financiación ya existentes, entre otros: el Instrumento de Colaboración (IC) para promover actividades de diplomacia pública, incluida la Plataforma de diplomacia cultural; el Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos (IEDDH); el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para la cooperación con los países ACP; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para entidades locales en países menos desarrollados, incluidos contextos democráticos frágiles y países donde los derechos culturales se viesen amenazados; el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IEP) para favorecer el diálogo intercultural en situaciones de preconflicto y posconflicto; el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), para apoyar el diseño de estrategias urbanas para la rehabilitación de ciudades históricas; y, las ayudas del programa Europa Creativa dirigidas a las acciones de cooperación con terceros países, en especial los países que forman parte de la Política Europea de Vecindad; y otros programas con una relación con la formación de las capacidades culturales o la investigación en materia de relaciones culturales, diplomacia científica y patrimonio cultural, como Erasmus+ u Horizonte 2020. Por su parte, la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018 puso de manifiesto la importancia de la financiación de la cultura teniendo en cuenta los efectos que la crisis de 2008 produjo en los SICC. Este documento estratégico, todavía vigente, no solo recalca los esfuerzos que se han hecho desde las instituciones europeas para aumentar los presupuestos para la cultura, sino que al mismo tiempo extiende la responsabilidad a los Estados miembros, y les urge a levantar los obstáculos administrativos para garantizar el acceso a la financiación a los operadores culturales, en su mayoría pymes, y a la remuneración justa a los autores y creadores en la UE, ofreciéndoles así más oportunidades para su internacionalización. En esta misma línea, en las Conclusiones *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* (2019/C 192/04), el Consejo reconoce la necesidad de flexibilidad a la hora de concebir las herramientas de financiación y administrativas, con el fin de apoyar también a los proyectos pequeños y

medianos y de adaptarse a las capacidades locales. En el Plan de trabajo del Consejo de Cultura para 2023-2026, apenas se menciona la financiación de la cultura y se limita a encuadrar el tema dentro de los programas existentes. En un estudio para el Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Nueva Agenda y la estrategia europea para las relaciones internacionales, Izabela Bacian argumentaba que los presupuestos destinados para la cultura siempre están bajo presión. La **medición del impacto del gasto público** sobre la cultura está vinculada a la disminución de los presupuestos públicos y las solicitudes de justificación del apoyo a las artes, patrimonio y cultura[1122]. En 2020, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) recordó que el presupuesto de Europa Creativa era muy pequeño en términos de financiación, asignando aproximadamente 209 millones de euros al año del Presupuesto de la UE para la cultura en 28 Estados miembros y 8 países no pertenecientes a la UE, en comparación con los costes operativos anuales de algunas instituciones culturales europeas como la Ópera Nacional de París (200,8 millones de euros en 2018). Además, algunos sectores siguen estando más apoyados que otros por el programa estelar para la cultura, Europa Creativa, como por ejemplo la industria cinematográfica a través del subprograma «MEDIA» que se lleva el 58% de la financiación. El sector de la cultura todavía tiene que justificar su propia existencia, en casa y, sobre todo, en las relaciones internacionales, teniendo en cuenta otras prioridades del momento, más enfocadas en seguridad y defensa, y sin reconocer el valor que la cultura aporta a la sociedad.

En una futura Nueva Agenda para la Cultura y estrategia para la acción cultural exterior, tanto el Consejo como la Comisión debería tomar más en consideración las propuestas del Parlamento Europeo recogidas en la Resolución 2022/2047(INI). Consciente de que los SICC fueron uno de los más afectados por los efectos de la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania, sugiere a los Estados miembros subir hasta un 2% de los presupuestos nacionales, como se requiere para el gasto de defensa en la OTAN. Pide que como bien público, la cultura debe contar con **fuentes de financiación nuevas, alternativas y estables**, que en la revisión del MFP se apruebe al alza la dotación de Europa Creativa (que representa solo el 0,15% del presupuesto de la UE), y que se asignen

[1122] Izabela Bacian, *Implementation of the European agenda for culture and of the EU strategy for international cultural relations European*, EPRS | European Parliamentary Research Service, 2022, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734663/EPRS_STU(2022)734663_EN.pdf

recursos financieros para los agentes que desempeñan una labor en las relaciones culturales internacionales de la UE. Además, solicita a la Comisión y al SEAE que lleven a cabo un estudio para evaluar la viabilidad de introducir un capítulo específico para las relaciones culturales internacionales en el IVDCI — Europa Global o de reforzar la dimensión exterior de Europa Creativa, posiblemente mediante la creación de un capítulo dedicado a la financiación de proyectos del ámbito de las relaciones culturales internacionales. Por último, insta a la Comisión y al SEAE a que pongan a disposición nuevos fondos a tal fin, para garantizar que las nuevas acciones no se financien a expensas de los programas existentes. Sin embargo, cabe apuntar que además de Europa Creativa, existen otros programas e instrumentos que pueden financiar la acción cultural de la UE dentro y fuera de sus fronteras. Una herramienta muy útil es el portal *CulturEU Funding Guide*, lanzado desde Europa Creativa en 2021, pero que debería actualizarse periódicamente y reflejar no solo la lista de programas (que van desde Erasmus+ hasta el FEMPA), como se ha visto en capítulos anteriores, y la cantidad global asignada a cada uno de ellos, sino recoger qué parte específica puede estar destinada a proyectos vinculados a la cultura en el exterior. Ya han pasado dos años desde la publicación de la guía y sería interesante de cara a las evaluaciones preliminares del MFP del periodo 2021-2027, comprobar qué proyecto y en qué medida esta disposición de crédito ha servido para cumplir con los objetivos de la política cultural y qué parte ha estado vinculada a la acción cultural exterior.

Terceros países se han beneficiado de ayudas de la UE para el desarrollo de proyectos culturales en un sentido amplio, sobre el terreno. No se ha hecho, sin embargo, un **análisis cuantitativo ni cualitativo de su impacto por objetivos temáticos o geográficos**. Tampoco se ha estudiado cuánta es la ayuda bilateral que ha aportado cada uno de los Estados miembros por separado[1123]. El 28 de junio de 2023, en la celebración del 27 aniversario de la Constitución de **Ucrania**, el presidente Zelenski incluyó al sector cultural entre sus prioridades para la transformación del país en 10 años, destinando un

[1123] En la página web del Ministerio de Cultura de Ucrania se puede hacer un seguimiento de los acuerdos firmados con otros países europeos en materia cultural. Aquí recogemos el de la Cooperación cultural entre Ucrania y Lituania para fortalecer el patrimonio cultural y la seguridad de la información, firmado el 30 de junio de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://mkip.gov.ua/news/9405.html

1% del presupuesto nacional a la cultura[1124]. Por su parte, el Ministro de Cultura ucraniano ya había solicitado a los Estados miembros de la UE, que dedicasen un 1% de su presupuesto cultural a ayudar a Ucrania. A pesar de que, en la documentación previa a la apertura de las negociaciones a la adhesión de Ucrania a la UE, la cultura no ocupa un lugar destacado, bien la Comisión, bien el Parlamento Europeo podrían encargar hacer un estudio sobre la cooperación cultural con este país desde su independencia en 1991 para poner de manifiesto el valor que tiene la cultura en las relaciones bilaterales. Podría servir de ejemplo para otros países candidatos, pero también con aquellos con los que la UE tiene una relación estratégica. Ucrania viene beneficiándose de ayudas para la cultura antes de la admisión de la solicitud de 2022. Este país ha recibido fondos a través del anterior Instrumento Europeo de Vecindad y el actual Instrumento Europa Global, la principal partida presupuestaria para la acción exterior. Antes del estallido de la guerra a gran escala, el programa indicativo multianual (2021-2027) para Ucrania de este instrumento no incluía ninguna mención específica a la cooperación cultural[1125]. En el momento que Ucrania sea receptor de las ayudas financieras y técnicas del Instrumento de Ayudas Preadhesión (IPA) dejará de percibirlas por esta vía. Aunque se ha visto que existen avenidas de cooperación en muchas políticas internas de la UE, sería deseable que se mantuviesen los proyectos ya en marcha o incluso se incrementase la financiación para proyectos que fomenten la recuperación y preservación del patrimonio cultural ucraniano afectado por la guerra, y que ayuden a los sectores culturales y creativos en Ucrania a integrarse y poder competir en igualdad de condiciones que sus socios europeos. Mayor **transparencia** sobre la participación de Ucrania en programas europeos como Europa Creativa y otros, así como la cuantía y destino de los fondos, facilitarían el objetivo de hacer más visible la importancia que tiene la cultura en las relaciones internacionales. También sería relevante destacar en los planes de reconstrucción el porcentaje de las ayudas destinadas a la cultura. El portal *Creatives Unite*[1126], financiado por la UE, recoge distintas iniciativas a favor del SICC de Ucrania, pero no es fácil hacer un seguimiento de los proyectos y las cantidades asignadas en el cómputo global.

[1124] Declaraciones del Ministro Tkachenko tras el discurso del presidente Volodimir Zelenski en la rada nacional, el 28 de junio de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://mkip.gov.ua/news/9391.html

[1125] Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument Multi-Annual indicative programme (2021-2027). Multi-annual Indicative Programme (MIP) 2021-2027 for Ukraine, Comisión Europea (2021), acceso el 12 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-01/C_2021_9351_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1618650.PDF

[1126] Este portal se actualiza periódicamente con iniciativas culturales de apoyo a los SICC de Ucrania desde la UE: https://creativesunite.eu/action/70 (acceso el 12 de septiembre de 2023).

Resulta estratégico preparar el escenario posbélico y el gran esfuerzo financiero para reconstruir Ucrania. Se han redoblado desde la UE los apoyos para impulsar la resiliencia del país, que vive en guerra desde 2014, pero la destrucción de la invasión a gran escala hará necesario que el apoyo se extienda a medio y largo plazo teniendo presente una futura adhesión a la UE. Desde el inicio de la guerra de agresión rusa a gran escala, la UE y sus Estados miembros y las instituciones financieras europeas, en un enfoque del «Equipo Europa», están poniendo a disposición alrededor de 53.000 millones de euros en apoyo financiero, humanitario, de emergencia, presupuestario y militar. 37.800 millones de euros para apoyar su resiliencia económica, social y financiera global. Esto incluye un paquete de apoyo financiero sin precedentes de hasta 18.000 millones de euros para 2023. Alrededor de 15.000 millones de euros en asistencia militar también se han puesto a disposición en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, impulsado por el Consejo[1127] y por los Estados miembros directamente. El 18 de junio de 2023, la Comisión propuso en la Comunicación (COM(2022) 233 final)[1128] *Ukraine relief and reconstruction* crear un nuevo Mecanismo para apoyar la recuperación, reconstrucción y modernización de Ucrania. El «**Mecanismo para Ucrania**» será un instrumento financiero específico para 2024-2027. Este Mecanismo está estructurado en 3 pilares. El primer pilar está dirigido a dar apoyo por medio de subvenciones y préstamos para resolver las necesidades financieras más urgentes, pero también para apoyar la reconstrucción y modernización del país de cara a la adhesión a la UE. El segundo, por medio de alianzas con instituciones financieras internacionales, como, por ejemplo, la firmada en la Conferencia del 21 de junio de 2023, entre el BEI, el BERD y la Corporación Financiera Internacional (CFI), para garantizar y atraer inversiones, disminuyendo los potenciales riesgos[1129]. Estos acuerdos cuentan con el apoyo del Fondo

[1127] En la reunión del Consejo del 26 de junio de 2023 se cifraba la cantidad del Fondo en 12.000 millones de euros por parte de la UE. Véase: «European Peace Facility: Council agrees on second top-up of the overall financial ceiling by €3.5 billion», Council of the EU, 26 de junio de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/26/european-peace-facility-council-agrees-on-second-top-up-of-the-overall-financial-ceiling-by-3-5-billion/

[1128] Comunicación COM(2022) 233 final sobre la reconstrucción y apoyo a Ucrania, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/ukraine-relief-reconstruction_en.pdf

[1129] En el comunicado de prensa de la Comisión, del 21 de junio de 2023, se detalla el contenido de los cinco acuerdos alcanzados en la Conferencia de Londres entre las entidades financieras internacionales para apoyar la reconstrucción de Ucrania en sectores como la economía, la energía, o la infraestructura municipal. Véase: «Ukraine Recovery Conference: President von der Leyen and Executive Vice-President Dombrovskis showcase strong EU support with new €50 billion Ukraine Facility and €800 million in agreements to mobilise investment for Ukraine's recovery», European Commission, 21 de junio de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3350

Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus, el brazo financiero del IVDCI-Europa Global. El tercer, y último pilar, está dedicado a desarrollar programas de asistencia técnica al gobierno ucraniano, para que pueda acometer las reformas estructurales y vaya incorporando en su legislación el acervo comunitario. Pero también, las ayudas están destinadas a fomentar las capacidades de las autoridades a nivel nacional, regional y local; y dar apoyo a la sociedad civil. En el Mecanismo para Ucrania no hay referencias a la cultura, pudiendo tener cabida el apoyo a los SICC y las infraestructuras ligadas a ellos, en cada uno de los tres pilares. La voluntad de la UE de apoyar a Ucrania para garantizar la resiliencia actual y la reconstrucción del país tras el final de la guerra de Rusia no es incompatible con otorgar a la cultura el papel que merece en esta fase tan importante para la adhesión de Ucrania a la UE. Ello contrasta con la visión estrategia del presidente de Ucrania de ver en la cultura una de las cinco prioridades para el futuro de su país.

F. CONCLUSIONES

El British Council en el informe que se mencionaba al principio de este capítulo *Cultural relations, dialogue and cooperation in an age of competition* partía de la premisa según la cual el orden internacional se ve cada vez más fragmentado, caracterizado por una competencia cada vez más intensa entre los Estados por defender sus intereses, normas y valores. En un panorama en que los países se enfrentan a los desafíos mundiales gestionando su reputación e influencia, es probable que aumenten la tensión con las grandes potencias emergentes y que tengan repercusiones en las relaciones más allá de los países de su entorno. En este contexto, el documento se cuestionaba sobre cuál es la mejor forma de gestionar las relaciones de tal manera que se minimicen las tensiones y se mantengan canales abiertos para el diálogo y la cooperación. La respuesta, obviamente, es apoyando las relaciones culturales internacionales. Esta misma hipótesis se puede plantear en el momento actual y referida a la UE. La Agenda Estratégica para 2019-2024 reconocía que, en un mundo de incertidumbre, complejidad y cambio cada vez mayores, la UE ha de seguir un rumbo de acción estratégico y aumentar su capacidad de actuar de forma autónoma para salvaguardar sus intereses, defender sus valores y modo de vida, y contribuir a modelar el futuro. La UE ha desarrollado un trabajo en favor del valor **instrumental de la cultura en su dimensión interna y externa**, a nivel normativo e institucional, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la aprobación de la *Agenda*

para la Cultura de 2007 y su actualización con la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018. Ello se complementa con los sucesivos planes de trabajo del Consejo que concretan la acción ejecutiva en materia de cultura, habiendo asumido el carácter transversal de la política cultural, y donde cada vez se hacen más difusas las fronteras divisorias entre lo interno o externo. En esta línea, la Comisión y el Consejo también se han ocupado de intentar articular unas relaciones culturales más sólidas entre Europa y otros países y regiones. La Comisión publicó en 2016 la Comunicación Conjunta *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* como un apéndice de la Estrategia Global, que estaba más centrada en construir una UE más fuerte, fomentando la paz y la seguridad de la región de europea y del resto del mundo. Y el Consejo, por su parte, aprobó en 2019 las Conclusiones *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*. Sin embargo, la pandemia del COVID-19 y la invasión a gran escala de Rusia contra Ucrania han cambiado el escenario internacional con amplias implicaciones en las políticas comunitarias, desde la salud, el transporte, o la energía, hasta la cultura. Por ello, el marco normativo, institucional y financiero actual no responde con eficacia y coherencia a los retos a los que tiene que hacer frente la UE. En un escenario de posible revisión de los Tratados y de la gobernanza de la Unión propuesta por la Conferencia sobre el Futuro de Europa, se hace aconsejable estudiar la redefinición de la acción exterior en la que la cultura juegue un papel destacado en la configuración de las relaciones con el resto del mundo, donde se subraye su contribución en la promoción de los valores e intereses de la UE. Este enfoque casa con perseguir al mismo tiempo el fomento de la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, en un mundo basado en el derecho internacional y un sistema multilateral, acorde con la visión que propone el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, en su informe *Nuestra Agenda Común*, y con el objetivo de ayudar a configurar los cambios en una nueva arquitectura mundial en la «Cumbre del Futuro» de 2024.

La concreción del ámbito de actuación de la acción cultural exterior debería partir de una **puesta al día de los artículos** que se identifican más con la materia en cuestión, como son el 167 del TFUE relativo a la cultura, y el 21 del TUE que trata sobre la política

exterior. En esta propuesta de un nuevo ordenamiento, se debería incluir en el primero la definición de la cultura como bien público en la línea decidida en la Cumbre de la UNESCO MONDIACULT de 2022; y, en el segundo, una mención específica a las relaciones culturales internacionales, ahora inexistente. La coherencia normativa debería ir seguida de una nueva propuesta sobre la estrategia de la acción cultural en la que estén involucrados todos los organismos comunitarios, y bajo el principio de atribución, consensuar un nuevo documento en el que participen tanto los organismos consultivos, así como los legislativos, ejecutivos y financieros del organigrama comunitario, sin excluir las pertinentes consultas a la sociedad civil y las partes interesadas, en origen y destino de la acción cultural exterior de la UE.

La nueva acción cultural exterior de la UE debe basarse en un **concepto amplio y transversal de la cultura**, como bien público, en el que se incluyan los cambios operados en las últimas décadas, y que sirva de guía a todos los estamentos comunitarios. Abogando por un multilateralismo consciente, la UE debe tener como referente el abundante material recogido en las numerosas declaraciones y otros instrumentos propios de Naciones Unidas, en especial, de la UNESCO. Una participación más activa de la UE en este organismo haría aumentar el protagonismo europeo en un momento clave en el que se definirá una nueva agenda pos2030, con nuevos objetivos de desarrollo sostenible, y en los que se debe incluir la cultura, hasta la fecha inexplicablemente ausente.

En esta nueva faceta de la política exterior más asertiva y con voluntad de ganar influencia, la UE no debe abandonar los ejercicios de diplomacia cultural, pero debe apostar por convertir las **relaciones culturales internacionales** en uno de los ejes de su acción con terceros Estados o en los foros internacionales. Los desafíos de la UE son compartidos por otros países y regiones, por lo que la acción exterior comunitaria debe basarse en procesos relacionales entre iguales, fundamentados en el respeto mutuo, que fomenten el trabajo conjunto, con estrategias «abajo-arriba». Teniendo en cuenta que la UE no es solo la suma de 27 Estados miembros, la política exterior en materia cultural no puede estar anclada en la visión decimonónica del *national branding* o del *showcasing*. Europa ya es conocida como una potencia cultural por su variedad y riqueza, pero no puede proyectar una imagen arrogante o de superioridad civilizatoria frente a otros. Por

ello, sin excluir acciones de diplomacia pública cuando sean convenientes, la UE debe ejercer su poder fuerte incorporando una visión geopolítica a su estrategia de relaciones culturales internacionales, organizada por materias y por ámbitos geográficos.

La **ambición geopolítica** de la acción cultural exterior estaría en consonancia con la voluntad de la presidenta Von der Leyen de afianzar el compromiso de liderazgo con una Europa más fuerte en el mundo, y donde los intereses internos estarían alineados con los externos. El mapa de las relaciones culturales internacionales no debe limitarse a los países candidatos, o a los de la vecindad más próxima, sino que debe abarcar al conjunto de naciones y regiones del mundo, así como a los organismos internacionales, como ya viene trabajando la Comisión desde distintas direcciones generales, o el SEAE. Esta combinación de la acción en el ámbito bilateral-multilateral se debe alimentar de una cultura en la acción exterior fundamentada en los **valores europeos** consagrados en el artículo 2 del TUE, como se hace desde hace tiempo en otras políticas con vocación externa. La política exterior de la UE tiene, por definición, una **naturaleza polifacética**, como la tiene la acción cultural, y ahí radica su valor añadido. En un contexto en que las líneas divisorias entre políticas internas y políticas externas se diluyen, la propuesta de estrategia debe ser ambiciosa en las materias que debe trabajar y, sin excluir otras, debe incluir preferentemente la dimensión económica, la dimensión digital, la dimensión social y la dimensión verde de la cultura. Este marco de actuación recoge las preocupaciones más actuales de UE, y que tienen un reflejo en las discusiones de ámbito multilateral. Los SICC tienen un peso específico en el PIB mundial, y son generadores de empleo y de oportunidades para colectivos marginados, además de contribuir a mejorar la calidad de vida de sus profesionales y los entornos donde trabajan. Sin embargo, la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto su fragilidad, no solo a nivel europeo, sino también mundial. La UE ha respondido rápidamente a favor de los SICC con ayudas financieras para paliar la merma de ingresos, la precariedad de las condiciones laborales, la atomización de las empresas y su escasa internacionalización. A pesar de ello, se requiere un enfoque más ambicioso que tenga en cuenta la sostenibilidad de sector y la industria en un futuro incierto con la obligación de adaptarse a los retos digital y verde de la cultura y la creatividad. Ante escenarios inestables motivados por el cambio climático, guerras o conflictos, crisis económicas o humanitarias, la UE debe diseñar una estrategia de la acción exterior en la que, a través de la cultura, se puedan **construir**

sociedades más resilientes. Una herramienta fundamental es el análisis prospectivo que permite estudiar cuál es el impacto de la inversión en cultura para hacer frente a los retos mencionados, y qué coste tiene para la integración europea y su política exterior. Una **acción cultural estratégica** debe medir su valor a partir de datos comparables y homologables a nivel internacional, pudiendo la UE tomar como referencia el sistema de Naciones Unidas. La UE ya dispone de herramientas de evaluación para medir la oportunidad y eficacia de sus proyectos, pero estas no se aplican con rigor en el ámbito cultural.

Posiblemente, una de las razones por las que no se tiene una referencia del valor de la cultura en la acción exterior es por la falta de coordinación institucional. La **arquitectura competencial** de la UE dificulta que haya una visión de conjunto. La cultura sigue siendo una atribución de los Estados miembros, y la Comisión solo puede intervenir, de acuerdo con el artículo 6 del TFUE, para coordinar o apoyar la acción de aquellos. Desde el Parlamento Europeo se reclama una mayor cooperación que garantice la coherencia, la eficacia y la continuidad de los programas y acciones promovidos por las instituciones comunitarias. El liderazgo lo debería asumir el órgano que delimita cada cinco años las acciones prioritarias, es decir, el Consejo Europeo. Pero quienes deberían responsabilizarse en la acción y ejecución de las políticas comunitarias son tanto el Consejo como la Comisión. Esta podría articular un esquema en el que, desde las vicepresidencias se coordinase el trabajo en aquellas políticas que tenga una dimensión cultural con una proyección interna y externa, debiendo tener mayor protagonismo el AR para la PESC. Siguiendo este enfoque, la UE debería actuar en sus relaciones culturales internacionales con el espíritu del «Equipo Europa» que se aplica en otras materias, uniendo fuerzas para que la acción exterior conjunta sea más que la suma de las partes.

Por último, la acción cultural exterior debe contar con **recursos financieros suficientes** si quiere cumplir con todos los objetivos marcados. A resultas del impacto que tuvo en los SICC la pandemia del COVID-19, la UE publicó una guía sobre las posibilidades de financiación proveniente de múltiples programas europeos, muchos de ellos, en los que aparentemente no tienen una vinculación con la cultura. Esta guía, no obstante, no tenía más que una utilidad orientativa, pero puede servir para tomar conciencia de la variedad

de fuentes de las que se pueden nutrir los proyectos culturales, así como dar visibilidad a iniciativas de otras materias conectadas con la cultura. Con todo, los recursos destinados propiamente a Europa Creativa, el programa estelar de la cultura europea, son muy bajos, lo mismo para otros proyectos con dimensión externa como *Spaces of Culture*, gestionado por EUNIC. Si la UE quiere tener un impacto a través de la acción cultural exterior debe incrementar de manera sustancial su presupuesto, y no limitar la financiación a los programas existentes. Finalmente, esta dotación no solo debe ir dirigida a canalizar las ayudas a proyectos o iniciativas culturales, sino que debe proveerse de recursos para las unidades y personal que los diseña, ejecuta y evalúa tanto en origen como en destino.

Las relaciones de **Ucrania** con la UE nacieron en el mismo momento de su independencia en 1991. No es, sin embargo, hasta la invasión de Rusia de Ucrania a gran escala en 2022 cuando se produce un cambio de paradigma y se unen dos voluntades que se venían gestando tiempo atrás, la de Ucrania de solicitar el ingreso en la UE, y la de esta de acoger a Ucrania dentro de su área de influencia. La guerra de 2022 no hizo más que acelerar los acontecimientos, pero no se puede perder de vista que la aspiración de Ucrania y de la UE por estrechar los lazos ha sido constante. En 1994, se firmaron el Acuerdo de Cooperación con la UE y el Memorándum de Budapest por el que Ucrania se comprometía a entregar su arsenal nuclear a Rusia, como le había reclamado la UE en la Cumbre de Copenhague en 1993. Diez años después se produjo la *Revolución Naranja*, una protesta civil contra un régimen político heredado de la época soviética que, como dice Peter Dickinson, «dio forma a la geopolítica del siglo XXI» (2022). La UE convirtió a Ucrania ese mismo año en socio prioritario de la Política Europea de Vecindad. Es conveniente recordar que en 2004 la UE se amplió a 10 nuevos Estados: a tres antiguas repúblicas soviéticas (Estonia, Letonia y Lituania), cuatro antiguos satélites de la Unión Soviética (Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia), una antigua república yugoslava (Eslovenia), además de a dos islas mediterráneas (Chipre y Malta). Y en 2007, a Bulgaria y Rumanía, año en el que la UE empezó conversaciones con Ucrania para la firma de un Acuerdo de Asociación con Ucrania, y también de la firma del Tratado de Lisboa. Las conversaciones para la firma del acuerdo se fueron dilatando en el tiempo por la influencia de Rusia en el gobierno ucraniano, y en 2014, tras las protestas en la plaza de la República (Euromaidán), cayó el gobierno pro-ruso del presidente Yanukóvich. Como reacción, Rusia se anexionó la península de Crimea e invadió las regiones del

Dombás, en el este de Ucrania. Finalmente, Ucrania y la UE firmaron el Acuerdo de Asociación y una Zona de Libre Comercio, y desde entonces Ucrania ha acelerado las reformas para homologarse con los estándares europeos. Pocos días después de la agresión a gran escala de Rusia del 24 de febrero de 2022, Ucrania solicitó formalmente el ingreso en la UE, concediéndole el Consejo Europeo el estatus de candidato pocos meses más tarde. En otoño de 2023, se publicarán los informes de progreso y se estudiará la posibilidad de abrir negociaciones de los capítulos que tiene que cumplir Ucrania para ser finalmente admitida como miembro de pleno derecho de la UE. Este camino tiene fecha de partida, pero no de llegada. En un contexto de guerra, donde no se atisba el final, se hace difícil augurar un horizonte certero sobre los progresos que pueda dar Ucrania hacia la convergencia con los parámetros de la UE. En el informe de evaluación de la Comisión para la admisión de Ucrania como candidato, se admitía que ya entonces el país había aplicado el 70% del acervo comunitario, y había progresado considerablemente para alcanzar las exigencias para su adhesión. Pero todavía queda camino por recorrer y la guerra tendrá un fuerte impacto en la economía del país. La UE ha demostrado una gran solidaridad con Ucrania desde la invasión de Rusia a gran escala y le seguirá apoyando en la fase de reconstrucción del país. En este futuro inmediato, la UE debe dar esperanzas reales al pueblo ucraniano, pero también tiene que aprovechar la ocasión para reformar la gobernanza de la Unión para hacer frente a los desafíos del presente y estar preparados para el mañana, entre ellos la ampliación a nuevos candidatos, de los Balcanes Occidentales y de la Europa Oriental. El presidente Macron ofrece, como manera de reunir a todos los países europeos, una Comunidad Política Europea, no tanto como antesala de la integración en la UE, sino como espacio intergubernamental en el que se puedan abrir avenidas de consenso sobre determinadas políticas. La viabilidad de este «laboratorio», como lo llama el presidente francés, está aún por ver, pero marca el camino para favorecer una **integración a la carta o de geometría variable**. Otros dirigentes europeos, sin embargo, tienen una postura diferente, como el primer ministro polaco, Mateusz Morawiecki quien, en su discurso en marzo de 2023 en la Universidad de Heidelberg, abogaba por estar preparados para aceptar nuevos países, pero también para limitar algunas de las competencias de la UE. Estas divergencias entre los miembros del Consejo Europeo y la Comisión no son nuevas, pero habrá que tenerlas en cuenta ya que en 2024 se producirá una renovación del Colegio de comisarios y del Parlamento Europeo. Con todo, la presidenta Ursula von der Leyen admitió en el Foro de Bratislava

GLOBSEC 2023[1130] que «finalmente nos hemos dado cuenta de que no basta con esperar a que nuestros amigos fuera de la Unión se acerquen a nosotros. No es suficiente decir que la puerta está abierta. También debemos asumir la responsabilidad de acercar mucho más a nosotros a los aspirantes a miembros de nuestra Unión». La presidenta de la Comisión actual propuso un plan, dirigido en este caso a los Balcanes Occidentales pero que serviría para otros países de la vecindad, de compartir con los ciudadanos de esta región los beneficios de pertenecer a la UE basado en cuatro pilares: Primero, acercar estos países al Mercado Único de la UE. En segundo lugar, profundizar la integración económica regional. En tercer lugar, acelerar las reformas fundamentales. Y cuarto, aumentar los fondos de preadhesión.

Aunque resulte llamativo, durante el mandato de la Comisión Juncker (2014-2019), más centrada en la profundización que en la ampliación, se configuró el esbozo de una estrategia europea para las relaciones culturales internacionales, provocando un impacto positivo en las políticas culturales de Ucrania y de los países de los Balcanes Occidentales, ya que tuvieron que adoptar una serie de reformas para beneficiarse de las ayudas y participar de los programas de la UE. Ucrania podría ser un campo de pruebas de una nueva estrategia de acción cultural exterior que debe contener los hitos que se han comentado más arriba y debe estar en consonancia con el «Pacto de Futuro» que quiere promover las Naciones Unidas más allá de 2024. Pero como demuestran el British Council y el Goethe-Institut en su análisis sobre el caso de Ucrania, en su informe *Culture in an age of uncertainty. The value of cultural relations in societies in transition*, el valor de las relaciones culturales depende de la percepción que se tenga de sus beneficios[1131]. Esta percepción no solo sirve para plantearse qué beneficios aporta a Ucrania, sino al futuro de Europa en su conjunto.

[1130] «Keynote speech by President von der Leyen at the GLOBSEC 2023 Bratislava Forum», European Commission, el 31 de mayo de 2023, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2993

[1131] British Council y Goethe-Institut, *Culture in an age of uncertainty. The value of cultural relations in societies in transition*, 2018, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/cultural_relations_in_an_age_of_uncertainty_en.pdf

VI. CONCLUSIONES

En este último apartado se abordan las conclusiones de la presente tesis doctoral. Se parte de unas reflexiones finales previas, para luego centrarse en las principales aportaciones, tratando de responder al planteamiento que se ha formulado al comienzo, y averiguar si se ha alcanzado el objetivo principal y lo objetivos concretos que están alineados con las cuestiones planteadas en cada capítulo y que forman la materia de esta investigación. Igualmente, se describen y se justifican las limitaciones que han influido en el desarrollo del trabajo. Por último, se señalan algunas de las líneas que podrían orientar una futura continuación de la investigación que aquí se presenta.

A. REFLEXIONES FINALES

En su intervención en la Conferencia Europea de la Cultura celebrada en Lausana en 1949, Salvador de Madariaga situaba la cultura en el centro de la futura integración europea, y apelaba a la doble fórmula de poner «la cultura al servicio de Europa» y una «Europa unida al servicio de nuestras culturas»[1132]. Sin entrar a valorar las ideas federalistas y pacifistas del diplomático español, estas referencias sirven para ilustrar cómo la cultura ha estado en el germen del proyecto europeo y se ha utilizado con frecuencia para construir una narrativa para superar distintas crisis internas, como se ha podido comprobar en las páginas anteriores. La actual UE tuvo en su origen la aspiración de conseguir una paz duradera entre sus miembros, pero no por ello se pudieron evitar los conflictos armados que se produjeron posteriormente en el resto del continente europeo, como la guerra en los Balcanes de los años 90 del siglo pasado, o la de Rusia contra Ucrania desde 2014 hasta hoy. En un principio, abordar la situación actual de Ucrania no estaba en el planteamiento inicial del estudio, pero los acontecimientos ocurridos tras el 24 de febrero de 2022, así como los efectos de la pandemia del COVID-19, afectaron al

[1132] Madariaga, Salvador de, *Rapport général sur la conférence européenne de la culture* (Lausanne, 8–12 décembre 1949), acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.cvce.eu/content/publication/2008/4/14/dc341cef-6e17-4ac9-9be5-ab70d098beec/publishable_fr.pdf y https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/04bfa990-86bc-402f-a633-11f39c9247c4/ac833522-0a85-41e4-b9e1-a927466c7b8c

desarrollo del mismo. Con todo, cabe señalar que la respuesta dada por la UE para hacer frente a unas crisis, ahora de carácter exógeno, no ha hecho sino reafirmar el supuesto que se planteaba al comienzo. Es decir, mostrar cómo la cultura vista desde un punto de vista holístico juega un papel más relevante de lo que, en apariencia, le confieren los Tratados y, en concreto, lo regulado por el artículo 167 del TFUE, o lo contenido en el programa Europa Creativa. En este sentido, y relacionándolo con Ucrania, esta tesis ha pretendido evidenciar cómo los procesos de integración comunitaria desarrollados a través de diferentes políticas comunitarias han contribuido a la hora de proponer una acción cultural exterior con efectos prácticos. Si bien, en el pasado, la cultura sirvió para justificar el valor de una Europa unida frente a la adversidad producida por crisis internas, la guerra a las puertas de la UE ha relegado su función a favor de otras propuestas delimitadas por la seguridad de los ciudadanos europeos frente a amenazas exteriores, en un nuevo enfoque geoestratégico comunitario de las relaciones internacionales. Precisamente por ello, se hace más necesario que nunca reivindicar el protagonismo que puede desempeñar la cultura desde una acepción amplia y entendida como bien público, teniendo por objetivo principal crear sociedades mejores, como promueve la UNESCO. El caso ucraniano justifica la necesidad de una acción cultural exterior que busque, por un lado, poner la cultura al servicio de una Europa unida y, con ello, ayudar al país candidato a la ampliación facilitando la progresiva transformación de sus instituciones, leyes y políticas culturales para acercarlas a los estándares de la UE. Y, por otro, poner en práctica una Europa unida fundamentada en la diversidad cultural del continente europeo, promoviendo los valores consagrados en el artículo 2 del TUE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en sintonía con el orden internacional y el multilateralismo fomentados por las Naciones Unidas.

Esta tesis nace con el propósito de **poner en orden una serie de conceptos** a la luz de las políticas cultural y exterior de la UE y los documentos estratégicos que las contemplan. En primer lugar, se ha abordado el tema complejo de la integración comunitaria tanto desde un punto de vista teórico como desde un ángulo práctico, haciendo posible entender los distintos términos que la designan. No resulta sencillo analizar una figura tan singular en el ámbito internacional como la UE, pues no reúne las características de un Estado o de una organización internacional. No obstante, se ha puesto de relieve cómo la atribución de competencias por parte de los Estados miembros

a favor de unas instancias supranacionales, el ordenamiento jurídico propio y la conformación de una arquitectura institucional especial le otorgan un estatus particular que, a pesar de las continuadas crisis ocurridas a lo largo de su corta historia, o gracias a ellas, la UE ha ido alternando periodos de procesos de profundización con los de la suma de nuevos Estados miembros. Los ritmos de esta evolución vienen, en gran medida, marcados por el impulso del Consejo Europeo y sus prioridades se recogen en la Agenda Estratégica para la UE. Cerca del final del marco temporal de la última (2019-2024), se hace necesario revisar las orientaciones políticas y prioridades de los próximos años que, indudablemente estarán modelados por los retos internos y externos de la integración. Como apuntaba el presidente Charles Michel en la carta sobre la próxima Agenda Estratégica dirigida a los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo del 24 de junio de 2023[1133], hay dos cuestiones prioritarias que habrá que tener presentes. Por un lado, la necesidad de proteger y promover los valores europeos sobre los que se fundamenta la UE, tanto dentro como fuera, y que se ven atacados con formas innovadoras. Y, por otro, en un nuevo contexto geopolítico habrá que abordar el proceso de ampliación a más de 30 miembros y «la capacidad de absorción» por parte de la UE, pues tendrá consecuencias en las distintas políticas comunitarias, en su financiación, y en los métodos de toma de decisiones que habrá que adaptar a la nueva realidad. Puede que, en el nuevo ciclo, que se iniciará en 2024, se aborde la posibilidad de una reforma de los Tratados que recoja el diseño de una nueva estructura institucional, con nuevas atribuciones competenciales, donde se ponga de relieve la interdependencia entre unas políticas y otras, con una cada vez mayor simbiosis entre las dimensiones internas y externas de la acción comunitaria. Quizá la UE del futuro no se construya de manera reactiva frente a sucesivas crisis, sino a partir de profundizar en una integración a distintas velocidades en la que quepa un conjunto de países que comparten una visión común sobre los destinos del continente europeo; y, que se haga con el objetivo de garantizar el bienestar y prosperidad de sus ciudadanos, protegiéndolos de manera unida contra las amenazas de distinta naturaleza que puedan proceder del exterior.

[1133] «Carta del presidente Michel sobre la próxima Agenda Estratégica», Consejo Europeo, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/24/letter-from-president-michel-on-the-next-strategic-agenda/

La integración entendida como una unión más fuerte de sus miembros y que busca el mayor beneficio para sus ciudadanos, no debe dejar de lado un elemento principal de su esencia, **la cultura**. No existe una definición de la cultura europea si no es por la percepción o el reconocimiento que se tiene de la producción creativa y el patrimonio histórico europeo, en contraste o en relación con otras culturas fuera de las fronteras de su ámbito geográfico. Sin embargo, en el seno de la UE, sí se puede llegar a entender la noción de cultura en un sentido amplio y compuesto por la mezcla con otras culturas y otras disciplinas, sean artísticas o no, con un objetivo al servicio del individuo o de la colectividad. Es primordial que las instancias europeas puedan identificar el valor social de la cultura para poder reconocer su papel transformador y dotarla de una financiación justa. En la actual redacción de los Tratados, en el Preámbulo y el artículo 3 del TUE, se resalta la importancia de la cultura en la construcción europea como valor identitario, recordando la herencia cultural, religiosa y humanística de Europa y estableciendo como prioridad el respeto a su diversidad cultural y lingüística, y la protección de su rico patrimonio cultural y artístico. Por su parte, el artículo 167 del TFUE, en un principio, limita la acción de la Unión a favorecer la cooperación entre los Estados miembros, y si fuese necesario, a completar o coordinar lo que estos hagan. No obstante, también abre la puerta a ampliar la acción de las instituciones europeas al mencionar que se tendrán en cuenta los aspectos culturales de otras políticas, y trabajar en cooperación con terceros países y organismos internacionales. A pesar de este marco restringido, la UE ha desarrollado desde hace un tiempo la voluntad de otorgar un protagonismo mayor a la cultura. El punto de inflexión fue la adopción de la *Agenda Europea para la Cultura* de 2007, un instrumento capital para la política cultural europea y que estuvo en vigor durante más de diez años. En 2018, año que coincidió con el Año Europeo del Patrimonio Cultural, se aprobó la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018, en la cual se recogieron los tres objetivos estratégicos que han marcado la acción comunitaria en este ámbito hasta la fecha: la dimensión social, para utilizar el potencial de la cultura y la diversidad cultural para el bienestar y la cohesión social; la económica, a través del apoyo de la creatividad basada en la cultura en los ámbitos de la educación y la innovación y para el empleo y el crecimiento; y, la dimensión externa de la cultura, con el propósito de reforzar unas relaciones culturales internacionales, que potencien el desarrollo económico y social sostenible, enmarcadas en los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Estas tres prioridades en la agenda cultural europea siguen siendo válidas, aunque son un fiel reflejo de las políticas de la UE de la década anterior, quedando pues el instrumento

principal de la acción comunitaria desfasado con las preocupaciones actuales y futuras. La sensibilidad por los desafíos que plantean la digitalización y el cambio climático, así como una mayor conciencia sobre la vinculación entre salud y cultura, o de la instrumentación de la cultura como objetivo en los conflictos armados sí que vienen plasmadas en el Plan de trabajo del Consejo en materia de cultura para el período 2023-2026. Por tanto, sería conveniente armonizar todos los instrumentos que regulan la política cultural europea y actualizarlos acorde con las prioridades del Consejo Europeo, pues es el órgano que sienta las bases del gobierno e impulso del proyecto europeo en todas las áreas. Resaltando su carácter transversal, la cultura estará en el centro de las políticas europeas, se visibilizará mejor a través de su inclusión en más programas europeos y estará, por tanto, dotada con mayores recursos, pasando a tener un significado más relevante, es decir, un valor más reconocido que como recurso narrativo identitario sobre la integración.

Lo mismo se podría argumentar acerca de la **acción exterior de la UE**, que va más allá de la política exterior y de seguridad comunitaria, o de la suma de las políticas exteriores de los Estados miembros. Las teorías de las relaciones internacionales y las de la integración coinciden en el reconocimiento que tiene la UE en la escena internacional como actor global, pero no hay un acuerdo sobre su definición. Algunos autores le atribuyen un poder civilizatorio, otros un poder normativo o de mercado. En esta tesis, lo que se ha pretendido es destacar el papel europeizante de la acción exterior de la UE, que cumple con el objetivo de extender geográficamente el alcance de las políticas comunitarias, sobre todo, a los países de la vecindad y allanar su camino hacia la adhesión. La PESC figuraba como uno de los tres pilares de la UE creada en el Tratado de Maastricht, y que se integró en el Tratado de Lisboa de 2007, dotándola de un marco de actuación funcional que se ha ido desarrollando paulatinamente hasta la fecha. Uno de los grandes hitos que han conformado la acción exterior europea fue la creación en 2011 del SEAE, el servicio diplomático de la UE, al frente del cual está el AR/VP, Josep Borrell. Pero a nivel estratégico figuran de manera preminente dos documentos que han perfilado la acción de la UE en el exterior. Por un lado, la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE de 2016, que tenía como objetivo crear una Europa más fuerte, a través de la actuación conjunta de sus agentes principales, y desde una perspectiva de unidad, entendiendo de manera más clara la estrecha vinculación entre las

políticas externas con las internas. Y, por otro, la *Brújula estratégica* para la seguridad y defensa de la UE, aprobada en marzo de 2022 (poco antes del concepto estratégico de la OTAN de junio de 2022), con la finalidad de proporcionar una guía de acción común para actuar con mayor rapidez y decisión ante las crisis; proteger a los ciudadanos europeos de las amenazas; dotarse de capacidades y tecnologías adecuadas; y, colaborar con otros socios en el logro de objetivos compartidos. No se puede obviar el impacto que tuvo en el deseo de proyectar una UE geoestratégica, que se venía gestando tiempo atrás, la pandemia del COVID-19 de 2020 y 2021; pero, sobre todo, la guerra a gran escala de Rusia contra Ucrania de 2022, que dura hasta la actualidad y sin un final seguro en el horizonte cercano. En la Agenda Estratégica para 2019-2024 ya se apuntaba como uno de los cuatro vértices sobre los que pivotaría la acción de la UE en los años venideros el de promover los intereses y los valores de Europa en un mundo caracterizado por la incertidumbre, la complejidad y en cambio constante, frente al cual la UE debería tener la capacidad de actuar de forma autónoma para salvaguardar su modo de vida y contribuir a modelar el futuro mundial. Sin embargo, como se expresó el Consejo Europeo en la *Declaración de Versalles* del 11 de marzo de 2022: «La guerra de agresión rusa constituye un vuelco descomunal en la historia europea». Y para que la UE estuviese a la altura de sus responsabilidades en esta nueva realidad se decidió adoptar nuevas medidas decisivas para construir «nuestra soberanía europea, reducir nuestras dependencias y diseñar un nuevo modelo de crecimiento e inversión para 2030», desde tres dimensiones clave: el refuerzo de las capacidades de defensa de la UE; la reducción de su dependencia energética; y, el desarrollo de una base económica más sólida.

En el contexto de la Estrategia Global de 2016, se aprobaron una serie de documentos que reforzaron la dimensión exterior de la cultura recogida en la *Nueva Agenda Europea para la Cultura* de 2018, la Comunicación Conjunta de la Comisión y la AR/VP *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales* de 2016; y, las Conclusiones del Consejo *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* de 2019, que refrendaron las de 2017 en el mismo sentido. Pero como denunció el Parlamento Europeo en su Resolución de 2022 *Sobre la aplicación de la Nueva Agenda Europea para la Cultura y de la Estrategia de la Unión Europea para las relaciones culturales internacionales*, la UE aún no dispone de una estrategia clara y coherente respecto a las relaciones culturales

internacionales. En consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior, cabe señalar que, si bien la Estrategia Global apuntaba al papel que podría ejercer la diplomacia pública a la hora de reforzar el papel de una Unión más fuerte en el mundo, la *Brújula estratégica* no hace mención a ningún tipo de poder blando que ponga de manifiesto el compromiso de la UE a la hora de preservar y promover la cultura y hacerla accesible a todos; que cumpla con el objetivo de garantizar que se respeten las libertades fundamentales y los derechos humanos; que pueda servir como fuente de inspiración para construir un futuro justo y pacífico; o, que facilite el entendimiento mutuo entre culturas, incluso como parte de los esfuerzos de reconciliación e integración de sociedades enfrentadas en escenarios bélicos o posconflicto. Parece que, como pide el AR/VP Josep Borrell, la UE está aprendiendo a hablar el lenguaje del poder, pero se está olvidando del poder útil de la cultura para el futuro de Europa y del mundo. El Plan de trabajo del Consejo de Cultura de 2023-2026 sí recoge una ambición mayor y traslada al papel la relevancia de dar mayor protagonismo a los artistas y a los profesionales de la cultura. Se refiere, además, a la necesidad de invertir en una cultura para las personas, que refuerce la participación cultural y el lugar de la cultura en la sociedad; destaca la contribución de la cultura y el patrimonio cultural en la transición hacia la sostenibilidad necesaria para cumplir los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030; y, por último, pone de relieve la transcendencia de aprovechar las oportunidad de la cocreación cultural como uno de los activos más importantes para las relaciones internacionales desde la perspectiva de la construcción de asociaciones sostenibles en pie de igualdad. Tomando como ejemplo a Ucrania, la acción cultural de la UE puede servir de modelo para la consecución de estos objetivos, hacer de la cultura una herramienta necesaria para las relaciones exteriores de la UE, teniendo en cuenta su naturaleza transversal como bien público al servicio de los ciudadanos. Por ello, se hace imprescindible dotarse de una estrategia europea de la acción cultural exterior para los próximos años en la que se plasmen en un nuevo documento los deseos planteados en los instrumentos anteriormente mencionados con una proyección de futuro, con recursos humanos y financieros suficientes para lograrlo.

B. PRINCIPALES APORTACIONES

A lo largo de las páginas anteriores se ha buscado argumentar el **planteamiento del que se partía al comienzo** de la investigación. Tomando como base lo expuesto en distintas

partes de los Tratados y en otros instrumentos comunitarios se ha estudiado cómo la cultura en la UE tiene una acepción que va más allá de su valor intrínseco y cumple, por su naturaleza transversal, una función mayor de la recogida en el marco establecido del artículo 167 del TFUE y de lo promovido por el programa Europa Creativa. La falta de un planteamiento horizontal y sistemático de las políticas culturales comunitarias no permite ver lo que se lleva trabajando desde hace tiempo, minimiza el valor que realmente tienen y la función que desempeñan en los procesos de integración. Una vez situado el marco de la investigación, se puede afirmar que **se ha cumplido con el objetivo principal** de la tesis, al comprobar cómo los distintos procesos de integración comunitaria se dan en diversas políticas, incluso en las referidas a la cultura, y que trascienden a la división competencial delimitada en los Tratados. La visión global de las iniciativas previstas en distintos instrumentos, la participación de unidades diferentes de las instituciones comunitarias en su diseño y ejecución, y el trasvase de fondos sobre una materia a diferentes programas pueden ayudar en la formulación de una acción cultural exterior de la UE con entidad propia si se singulariza cada uno de los elementos que la componen. Para entender este proceso, en el primer capítulo se conceptualizó la integración a efectos del objeto de estudio, lo que en sí mismo constituía el **primer objetivo específico**. La delimitación del concepto de integración comunitaria se hizo poniendo el foco en su naturaleza jurídica, la trascendencia de los valores en la construcción del proyecto europeo, la vinculación con los símbolos comunitarios o la idea de identidad europea, la evolución histórica del proceso en cuestión, los diferentes modelos de la integración, y se aportó la visión académica sobre la materia. Tampoco se puede soslayar, a la hora de comprender el término de integración, el marco funcional en el que esta opera, con unos principios y un reparto competencial concreto. Igualmente, se han tenido en cuenta cuáles son los agentes que participan como motores de este proceso. Por otro lado, se debe destacar que en el segundo capítulo se ha cumplido el **segundo objetivo específico** de enmarcar el concepto de cultura desde un prisma amplio poniendo de relieve la conexión que tiene con los valores de la UE, y el valor que se le debe reconocer desde las instituciones públicas y por parte de la ciudadanía. Se ha podido acreditar cómo el carácter multidimensional de la cultura juega un papel más relevante para la sociedad y para la integración europea que el que aparentemente se le puede conferir, también en su dimensión exterior. Precisamente, este es el punto destacado del capítulo tercero, y que constituía el **tercer objetivo específico**. En concreto, se ha puesto de manifiesto cómo la cultura no puede limitarse a ser una política con una dimensión dentro de las fronteras de

la UE, ya que cada vez con más frecuencia lo externo se confunde con lo interno y viceversa. Igualmente, se han puesto de relieve las características de la acción cultural exterior de la UE generadora de integración comunitaria, partiendo de una definición multívoca del concepto, con un marco normativo basado en una comunidad de valores, con una acción estratégica delimitada por una serie de prioridades geográficas y por materias concretas, en la que diferentes agentes comunitarios participan en su diseño y ejecución, en base a unas fuentes de financiación variadas. Por último, teniendo presente lo analizado en los apartados anteriores, se planteó como **objetivo cuarto y final**, una propuesta de modelo de acción cultural exterior de la EU que plasmase los procesos de integración antes descritos, y escogiendo como estudio de caso Ucrania. Una vez revisado el cumplimiento del planteamiento inicial, así como el de los objetivos general y específicos relacionados con cada uno de los capítulos de la tesis, se hace preciso resaltar las principales aportaciones de este trabajo desde una visión de conjunto.

La integración como proceso

Una de las principales contribuciones de esta disertación ha sido ofrecer un concepto de integración comunitaria multifacético, que se nutre de distintas fuentes y, por tanto, es plural. La complejidad del término viene determinada por la vinculación a un ente, como la UE, en constante transformación y que no tiene comparación en el ámbito internacional. La integración puede significar muchas cosas a la vez, pero no puede disociarse del vocablo proceso. De este modo, la integración debe ser comprendida como un camino que, en un principio, no tiene fin. Al ser la integración comunitaria un término con múltiples acepciones o alimentado por una pluralidad de causas, sería más apropiado hablar de «procesos de integración», en plural, y no tanto de «proceso» en singular. Igualmente, no existe un modelo de integración, sino diversos modelos de integración. Además, como la naturaleza propia de la UE, los procesos de la integración comunitaria no son ni lineales ni cerrados, y tienen características tanto endógenas como exógenas y, al mismo tiempo, son un producto de la combinación de influencias internas y externas. En su origen, la UE nació como reacción a un conflicto armado y un anhelo de paz en el continente europeo, deseo que después de más de 70 años se ha visto confirmado como consecuencia de la guerra de Rusia contra Ucrania y que ha resultado en la pronta admisión de la solicitud de este país como candidato a ingresar en un futuro cercano en la UE. La UE ha transitado continuamente entre periodos de ampliación a más Estados

(integración exógena) y de una mayor profundización de sus políticas (integración endógena), pero como se ha visto en esta tesis doctoral, las dos tendencias no son excluyentes, y una puede retroalimentar a la otra, sobre todo, en periodos de crisis. Las crisis, efectivamente, han servido como acicate a la hora de avanzar en el proyecto europeo, y el éxito o fracaso en la respuesta comunitaria ha constituido un argumento para determinar su valía. Con todo, en esta tesis no se ha pretendido establecer un punto final de la integración, sino resaltar la riqueza del proceso destacando su evolución constante y su proyección a futuro. Concretamente, se ha apuntado cómo los Tratados pueden reformarse y en una posible modificación de estos, como reclama el Parlamento Europeo a resultas de las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2022, cabría plantearse hasta dónde se puede llegar con la integración interna y sobre la posibilidad de cambiar el tratamiento que tienen determinadas políticas, como la cultura, en el ordenamiento jurídico europeo. En un contexto en el que no hay límites a la profundización de las políticas comunitarias, es pertinente interrogarse si la cultura podría ser, por ejemplo, en un futuro, una competencia compartida con todas las implicaciones que ello acarrearía. Por otro lado, en cuanto a la ampliación, también se hace necesario abordar los límites geográficos para la incorporación de nuevos miembros. Tanto el presidente Michel como otros líderes europeos reclaman que, en el escenario de una Unión con más de 30 Estados miembros, sería obligatorio cambiar las reglas para garantizar la gobernanza y quizá modificar las atribuciones competenciales. En esta tesis se ha apuntado a la posibilidad de que la Comunidad Política Europea pueda jugar un papel en este periodo transitorio o pueda ser el marco en el que se pueda favorecer una integración a la carta o a distintas velocidades. A pesar de que la aspiración de todos los países candidatos es la integración plena, en este proceso, como ha quedado demostrado por esta tesis, la mejor solución para avanzar y superar las diferencias es la integración diferenciada, progresiva o gradual. Como se ha visto en el caso ucraniano, el proceso de «europeización» que se ha producido en el país desde la firma del Acuerdo de Cooperación en 1994, ha permitido a la UE poner a prueba una política exterior con resultados tangibles. Cabe recordar que Ucrania en fechas previas a la invasión de Rusia a gran escala de 2022 ya había aplicado el 70% del acervo comunitario, había conseguido un alto grado en la transformación democrática de sus instituciones y su economía cumplía con los parámetros exigidos a cualquier economía de mercado. Aún le queda un largo camino por recorrer e, indudablemente, los efectos de la guerra tendrán consecuencias en el ritmo de cumplimiento de los requisitos para su entrada en la UE.

Los valores europeos

En 2020, la Comisión dio un giro a su política de integración de nuevos miembros, pensando en concreto en los países de los Balcanes Occidentales, que llevaban años esperando una respuesta a sus solicitudes de adhesión, tras la admisión de Croacia en 2013. Entonces, la UE propuso una política de ampliación creíble abogando por un proceso de integración basado en los méritos y la condicionalidad positiva, es decir, en dar un impulso a las negociaciones mediante el avance progresivo en cada una de las políticas sectoriales. Esto quedó reafirmado por la presidenta Ursula von der Leyen en 2023, proponiendo hacer más por los países candidatos integrándolos en el Mercado Único y aumentando las inversiones para la transformación de las instituciones y las infraestructuras en estos países. Sin embargo, uno de los factores determinantes a la hora de evaluar la idoneidad de las candidaturas es el respeto y compromiso con los valores europeos. Así lo ha destacado la presidenta de la Comisión en reiteradas ocasiones para justificar el apoyo a Ucrania contra la invasión rusa y en su voluntad de ser admitida en la UE, al afirmar que este país comparte los mismos valores que la UE, y «los ucranianos no solo luchan por defender su soberanía, sino también por nosotros, por nuestra libertad y nuestros valores»[1134]. De un tiempo a esta parte los valores en los que se fundamenta la UE, y que vienen consagrados en el artículo 2 de la TUE, han pasado a cobrar un lugar destacado en los procesos de integración internos y externos, como se ha demostrado en este trabajo. Se ha podido ver cómo la acción comunitaria en distintos campos está sustentada por el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de derecho; el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías; y el respeto de una sociedad pluralista, así como la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. El respeto y compromiso con los valores europeos no es solo una obligación que rige para aquellos países que quieren convertirse en miembros de pleno derecho de la UE, sino también para los que ya lo son. La UE dispone de mecanismos para garantizar su cumplimiento, como los recogidos en el artículo 7 del TUE, entre otros. Esta tesis ha contribuido a poner de relieve la importancia que los valores europeos tienen no solo en

[1134] «Keynote speech by President von der Leyen at the Ukraine Recovery Conference 2023», European Commission, acceso el 12 de septiembre de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/keynote-speech-president-von-der-leyen-ukraine-recovery-conference-2023-2023-06-21_en

la integración, como se abordó en el capítulo primero, sino que también se ha destacado su relevancia en la concepción y desarrollo de las políticas europeas, independientemente de su carácter interno o externo, como ha quedado plasmando en la argumentación de los capítulos segundo y tercero. Como consecuencia de ello, en la propuesta de acción cultural exterior, en la que igualmente se hace referencia al proceso de integración de Ucrania, se ha querido subrayar que uno de los elementos esenciales de su redefinición es que esté basada en la promoción y defensa de los valores europeos. Desde un enfoque global, se ha razonado cómo los valores europeos suponen la base sobre la que se construye la UE, pero constituyen igualmente los principios rectores de la acción comunitaria, también en el ámbito cultural. Como se ha dicho, los trabajos de las instituciones europeas vienen guiados, entre otros, por los principios del respeto y fomento de la diversidad cultural y lingüística, la libertad de expresión y creación, la promoción de la igualdad y el respeto mutuo, la lucha contra todas las formas de violencia, discriminación e intolerancia. Este compromiso también lo ha adquirido la UE en su política exterior al entender que, si los valores europeos constituyen un rasgo distintivo de su naturaleza, esta también debe proyectarse hacia fuera, quedando demostrado una vez más la unión estrecha entre las acciones internas y externas. Así, como se ha comprobado, la defensa y promoción de los valores europeos también impregna toda la acción que se desarrolla en el exterior de la UE, ya sea en materia comercial, la cooperación, la lucha contra el cambio climático o la política cultural.

El valor de la cultura desde una perspectiva transversal

Otra de las aportaciones de la tesis es subrayar el valor instrumental de la cultura tanto en la dimensión interna de la acción de la UE, como en la externa. Es quizá este rasgo el que hace de la cultura un ejemplo de la difícil distinción entre la frontera de las políticas internas y externas, sino es por su ámbito de actuación; y, donde se demuestra que la cultura no es solo arte, cine, música o literatura, sino que también engloba otra gama de actividades y disciplinas. Sin negar el valor intrínseco que la cultura tiene por sí misma, en este trabajo se ha pretendido enfatizar el propósito útil que tiene la cultura para la sociedad desde un análisis de las diferentes dimensiones que el concepto engloba. La cultura entendida desde en un sentido amplio transciende a la experiencia subjetiva, por lo tanto, al valor intelectual, emocional o espiritual que cada individuo o colectividad le otorgue. Como se ha comprobado, la cultura también tiene un valor finalista que aporta

beneficios económicos, genera empleo, potencia el bienestar de las personas, favorece la integración de las comunidades y de los colectivos marginados, aporta ideas creativas para la lucha contra el cambio climático, contribuye a la resolución de conflictos y a la reconstrucción de la paz, ayuda a crear sociedades más tolerantes, equitativas y resilientes, y es un factor cada vez más relevante en la mejora de la salud mental de los ciudadanos. Si se entiende de este modo la cultura, la acción cultural exterior de la UE no puede solo ocuparse de la diplomacia cultural, centrada en el *national branding* formado por la suma de los productos culturales de los 27 Estados miembros, o en el *showcasing* de una producción cultural europea que no nace de la interacción o el diálogo con otras culturas. La acción cultural exterior, como se ha mostrado en este estudio, debe abarcar la diplomacia pública, pero sobre todo debe estar basada en las relaciones culturales internacionales con un enfoque multidisciplinar y que contribuya al planteamiento geoestratégico de la UE, la dote de capacidad para actuar de forma autónoma y ayude a defender sus valores e intereses a escala mundial. En esta línea, la tesis ha ayudado a ampliar el marco teórico en el que se mueven las teorías de la integración y aquellas que estudian concretamente la disciplina de la acción exterior de la UE, tomando como hilo conductor el valor de la cultura desde una perspectiva multidimensional y finalista.

Pluralidad de agentes y recursos financieros

Finalmente, otra de las aportaciones positivas de esta tesis ha sido identificar y singularizar a los agentes y recursos que participan de la acción cultura europea entendida en sentido amplio, y que también son un motor de su integración, tanto en el ámbito interno como en el externo. Ha quedado demostrado que a pesar de que la cultura a nivel europeo, según los artículos 6 y 167 del TFUE, es una competencia que sigue siendo de los Estados miembros y la acción de la UE está limitada a favorecer la cooperación entre ellos y, si fuere necesario, a apoyar y completar la acción de estos, el carácter transversal de la cultura europea hace que involucre a otros actores institucionales y se amplíen los fondos europeos que podrían asignarse a proyectos o iniciativas culturales. En los Tratados y en las resoluciones del Parlamento Europeo, las Conclusiones del Consejo o las Comunicaciones de la Comisión, se reclama una unidad de acción y que la cultura se tenga en cuenta en otras políticas de la UE. En este trabajo ha quedado demostrado cómo, debido al carácter transversal de la cultura y a su relación con otras políticas comunitarias, la cultura no solo es responsabilidad, a nivel funcional, del Consejo (de Ministros de

Cultura de la UE), de la comisaria encargada de la cartera de Cultura, o de la comisión de Cultura del Parlamento Europeo; y, a nivel presupuestario, de las acciones que estas instituciones promuevan. La cultura, por las materias con las que está relacionada, implica a otras carteras y unidades dentro de la arquitectura institucional de la UE, y es objeto de financiación por otras fuentes más allá de las estrictamente consignadas para los programas culturales. En esta tesis ha quedado probado que no hay una acción coordinada de los actores institucionales que protagonizan la política cultural y tampoco existe un instrumento comunitario que ofrezca una visión de conjunto de cuáles son los recursos económicos destinados a la cultura con precisión. Sí que en algún momento se abordó el tema de esta manera, como cuando en 2007 la Comisión recogió un inventario sobre las acciones comunitarias en el ámbito de la cultura, y que acompañaron a la *Agenda Europea para la Cultura* de aquel año; o, más recientemente, cuando la Comisión publicó la *CultureEU Funding Guide*, una guía para la financiación de la cultura, como consecuencia de la pandemia del COVID-19; o en relación con la guerra Ucrania, se creó la plataforma *Creative Unite* para publicitar proyectos europeos culturales relacionados con este país. Sin embargo, como se ha estudiado, no se ha trabajado de una manera sistemática y constante para que se consolide la idea de que la cultura afecta a otros departamentos y puede ser financiada con una pluralidad de instrumentos. En este trabajo de investigación se ha hecho una propuesta de modelo de acción cultural exterior en la que estos dos factores son imprescindibles. La visión que se ha aportado es de carácter estratégico, pues para que sea efectiva y cumpla con los objetivos marcados, toda acción debe planificarse y dotarse de recursos humanos y financieros, además de otras capacidades. A nivel europeo, ya existen modelos de estrategias en otros ámbitos como la defensa, la lucha contra el cambio climático, la investigación, la educación, o la salud, pero no se ha planteado antes en materia cultural. No se ha pretendido hacer un estudio comparado con otros planes estratégicos, ni un análisis exhaustivo de los elementos que la deben integrar. No obstante, se ha apuntado a una propuesta de trabajo en la que el AR, dentro de un esquema de reparto de competencias, en el que figura a la cabeza del Consejo (de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE), un órgano en el que están representados los Estados miembros, pero al mismo tiempo del que forma parte como VP de la Comisión, puede liderar la acción cultural exterior. Además, de estar al frente del SEAE, con una vocación natural de prospección y análisis del entorno y de las amenazas externas, puede guiarse por las líneas que el Consejo Europeo establezca en la Nueva Agenda Estratégica; y por el espíritu *Team Europe*, es decir, con la participación activa

de todas las instituciones de la UE, los Estados miembros, y otros organismos financieros europeos vinculados al apoyo de iniciativas europeas, como se ha demostrado con la respuesta a la crisis sanitaria, los proyectos de cooperación sostenible, la dimensión exterior del Pacto Verde europeo o la iniciativa REPowerEU para garantizar la seguridad energética amenazada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, o la de infraestructuras *Global Gateway*. La capacitación tanto del personal al servicio de la acción cultural tanto dentro como fuera de la UE, junto con la suma de esfuerzos y recursos de las instituciones europeas y de los Estados miembros (*pooling of resources*), y una unidad de coordinación y visión de conjunto, serán esenciales para aprovechar el verdadero potencial de la cultura y los valores que aporta en un mundo en continua transformación.

C. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

El objeto de investigación de esta tesis ha estado condicionado por una serie de factores que han afectado a su desarrollo y alcance. El primero de ellos es **de carácter conceptual**. No existe una definición clara y unívoca sobre los elementos clave que han supuesto los pilares sobre los que se basaba la propuesta de acción cultural exterior de la UE y que, obviamente, han influido en el resultado final. No resulta sencillo trabajar con un ente que no tiene comparación con otros y cuya formulación está en constante transformación. Tampoco ha sido fácil tratar el tema desde la perspectiva de la integración. Este término ofrece muchas variantes y las teorías que lo estudian lo abordan desde perspectivas tan diferentes que todas ellas ofrecían conclusiones válidas para la línea argumental. No hay documentación suficiente que trate la convergencia de los procesos de integración desde la profundización de las políticas europeas y desde la ampliación de manera paralela. En este punto, este trabajo no ha querido centrarse en analizar los procesos desde la perspectiva de las teorías de la integración diferenciada, aunque sí se ha apuntado como modelo el de la «europeización», tomando como ejemplo, el caso de Ucrania. Asimismo, tampoco se ha abordado en profundidad la Comunidad Política Europea, debido a la reciente puesta en marcha. Se requiere aún tiempo para ver la viabilidad del proyecto y el juicio que se pueda extraer de un corpus académico, aún escaso, sobre el asunto. Por otro lado, no existe una definición de cultura sobre la que se trabaje en las instituciones europeas, y ni el derecho primario, ni en el derecho derivado europeo permiten acogerse

a una terminología sobre la temática. Más allá de las referencias en partes declarativas de los Tratados y de diferentes instrumentos comunitarios que contemplan el asunto desde la óptica de los SICC, no hay un marco conceptual que pueda delimitar el trabajo de aquellas y ayude a enmarcar con mayor exactitud el objeto de estudio. Se ha tomado como prototipo lo recogido en distintas convenciones y declaraciones de la UNESCO, y se ha apuntado como ideal el encaje de una definición de cultura en la UE como bien público, defendido en la Cumbre de MONDIACULT en 2022, sin entrar a hacer un estudio comparado a nivel académico sobre el mismo. El alcance del carácter transversal de la cultura y su aplicación práctica han sido un escollo a la hora de perfilar un análisis coherente. Se ha acotado la multiplicidad de la cultura para explicar su impacto en la integración a campos que se pueden estudiar como compartimentos estanco, pero que al mismo tiempo están interrelacionados, como el caso de la vinculación de la cultura y el territorio, o con ámbitos como la economía o lo social. No se han querido dejar de lado dos de las prioridades de la política comunitaria como la transición verde o las trasformaciones digitales de la sociedad; y no se ha eludido una mención a otros aspectos como la salud o la transmisión de valores. Tampoco se ha optado por estudiar en profundidad la literatura sobre otros términos que se han tratado a lo largo de las páginas precedentes, como el de la identidad; los valores europeos; el valor en general, o del valor de la cultura, en particular. Dentro de las limitaciones de la investigación, cabe destacar que al no haber un concepto sobre la acción cultural exterior y, por lo tanto, un modelo establecido, ha resultado complejo proponer uno por ausencia de referencias. El punto de partida no ha ofrecido claridad sobre el asunto, ya que hay una falta de consenso tanto a nivel académico como a nivel interno europeo sobre la distinción entre diplomacia cultural y relaciones culturales internacionales. Para intentar centrar el tema, se han utilizado manuales que hablan de la política exterior de la UE, de la acción exterior de la UE y de la diplomacia cultural de la UE, pero no hay uno que trate de manera específica la acción cultural exterior de la UE.

Otras de las limitaciones del objeto de estudio ha sido el **espacio físico** y temporal en el que está inserto. A la hora de abordar un tema tan amplio como los procesos de integración, no se ha ahondado en determinados casos particulares que pudieses ilustrar la temática que se pretendía analizar. La casuística es tan amplia que podría desbordar a los fines perseguidos por esta disertación. Sin embargo, sí que se ha querido ofrecer una

serie de ejemplos cuando se ha tratado el papel de la cultura y de la acción exterior para poder entender mejor el curso de la investigación. Con todo, no se han comparado modelos que podrían proceder del ejercicio en una materia concreta por parte de todos o un grupo concreto de los 27 Estados miembros, y se ha preferido destacar iniciativas o proyectos promovidos por las instituciones europeas. Hubiese resultado harto complejo analizar las 27 políticas culturales de cada uno de los Estados miembros o la repercusión de la política cultural proyectada desde la UE hacia los 27. No existe una base teórica con fundamento sobre este aspecto y las estadísticas recogidas en Eurostat ofrecen una visión parcial sobre la materia. En este mismo sentido, tampoco se ha pretendido estudiar la política cultural de los 27 Estados miembros hacia el exterior y la labor desarrollada por sus embajadas e institutos culturales. O el resultado de la acción exterior de la UE en materia de cultura en todo el mundo por resultar inabarcable. A pesar de ello, no se ha prescindido de informes valiosos encargados por el Parlamento Europeo, como el que se publicó en 2016, con el que se buscaba entender mejor el papel de los institutos culturales nacionales de los Estados miembros de la UE en la configuración de una estrategia europea sobre la cultura en las relaciones externas/diplomacia cultural (sic). O el de la Acción Preparatoria de 2014, promovida por la comisión de Cultura del Parlamento Europeo y ejecutada con ayuda de la Comisión, *La cultura en las relaciones exteriores de la UE* en el que se analizaban las relaciones culturales de los entonces 28 Estados miembros de la UE con 16 países que formaban parte de la política de vecindad, más 10 considerados estratégicos. Partiendo de estos documentos y de otras referencias, y en la línea apuntada por los cambios operados en los últimos años, se ha hecho un planteamiento de la acción exterior desde un punto geoestratégico, poniendo el foco en las relaciones con determinadas áreas geográficas y la colaboración con los organismos internacionales de carácter universal y regional. La selección del estudio de caso de Ucrania obedece, entre otros motivos, a uno geográfico, pues la política de vecindad es una de las herramientas cruciales de la política exterior de la UE, y que ha servido de espejo para comprobar el grado de impacto de la estrategia de europeización. La posibilidad de beneficiarse de numerosos programas europeos tras la admisión de la solicitud de Ucrania como país candidato abre nuevas puertas para el análisis del alcance de los procesos de integración. Con todo, esta preferencia por Ucrania puede limitar el estudio de una acción cultural exterior de la UE que no tenga el condicionante de la vecindad y dificulte la comprensión de una propuesta que también puede ser útil en otras partes del mundo en las que la UE quiera desplegar su influencia. A pesar de ello, la tesis

ha demostrado que la promoción y defensa de los valores europeos y el valor de la cultura para construir sociedades mejores no están circunscritos a una zona geográfica concreta y pueden servir de base a una estrategia aplicable en el resto del mundo.

Al igual que el espacio físico del objeto de estudio ha supuesto una barrera en el proceso de análisis, **el marco temporal** también ha dificultado el trabajo. Los límites temporales del inicio de la investigación siempre se han tenido claros, situándolos en 2007 con la aprobación del Tratado de Lisboa y de la *Agenda Europea para la Cultura* de aquel año. No obstante, no ha sido así con la línea divisoria final, porque el contorno en el que se inserta gran parte de la materia tratada está ligada al momento actual. Por ello, esta tesis doctoral ha sido realizada en un tiempo continuo, en el que el tema tratado se está haciendo. Un ejemplo evidente de cómo ha afectado el factor tiempo ha sido el impacto de la pandemia del COVID-19 en las políticas europeas, y la guerra de Rusia contra Ucrania de 2022. En un principio, esta disertación comenzó a realizarse en un momento en que la UE aprobó una serie de documentos en los que la cultura ocupaba un lugar destacado en el proyecto de construcción de una Europa más unida y más fuerte en el mundo. Además de la Acción Preparatoria de 2014, antes mencionada, en los años siguientes aparecieron otros instrumentos que sirvieron de guía para el planteamiento inicial, siendo los más importantes y que aún están en vigor: la Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, de 2016; la Comunicación de la Comisión *Una Nueva Agenda Europea para la Cultura*, de 2018, que venía a recoger la dimensiones económica, social y externa de la cultura de la UE, y que actualizó la Agenda de 2007; y las Conclusiones del Consejo *Sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación* de 2019, que renovaron a las aprobadas en 2017. Además, habría que añadir los planes de trabajo del Consejo de la UE en materia de Cultura, que tienen una vigencia de cuatro años y que marcan las líneas de acción de la UE. Pero, igualmente, al tratar a la cultura desde diversos ángulos, su análisis también ha estado condicionado por el cambio de prioridades de las instituciones comunitarias, que se han visto afectadas por un entorno cada vez más inestable y rápidamente mudable. Si bien las líneas de trabajo principales de las instituciones comunitarias estaban ligadas en la década anterior al crecimiento económico, la creación de empleo y al desarrollo del Mercado Interior, el Consejo Europeo puso en la Agenda

Estratégica para 2019-2024 otros objetivos como la protección de los ciudadanos y sus libertades, o construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social. Sin embargo, poco después de asumir sus funciones el Parlamento Europeo y la Comisión, se produjo la crisis sanitaria con dimensiones globales y el estallido de una guerra a las puertas de la UE, que obligaron a cambiar el rumbo de las políticas, ahora más escoradas a cuestiones de seguridad y defensa. A ello se suma que la modificación de prioridades obligada por factores externos también ha venido influida por el cambio de los equipos instituciones. De este modo, aunque se puede entrever una cierta continuidad en el papel que puede jugar la cultura dentro y fuera de Europa desde 2007, es cierto que se aprecia un ímpetu distinto por parte de los actores principales. Aun así, el paso del tiempo ha puesto en evidencia el desfase de las estrategias recogidas en los instrumentos relacionados con la dimensión externa de la acción cultural de la UE y de la cultura en la acción exterior de la UE, haciéndose necesario una revisión de los mismos para que estén acompasados con las prioridades más actuales. Justamente, esta investigación termina en la antesala de un nuevo ciclo institucional, que se producirá en 2024, con la renovación del Parlamento Europeo, y la elección de una nueva Comisión. También las últimas líneas de esta tesis se escriben con un escenario en el que no se vislumbra un final a la guerra en Ucrania y a pocas fechas de publicarse el documento que determinará la voluntad de la Comisión sobre el inicio o no de las negociaciones para su adhesión futura a la UE. A pesar de este horizonte indeterminado, o precisamente por ello, este trabajo puede servir como herramienta para poder revalorizar el papel que puede jugar la cultura en este camino y en un contexto posconflicto.

D. LÍNEAS DE FUTURO

El objeto de estudio de la tesis se asemeja al tema elegido (*subject matter*) para hacer una fotografía. El elemento esencial que se retrata depende del interés o la óptica del que fotografía. Pero, al mismo tiempo, factores como la técnica, la composición e, incluso, la elección del fondo deben ser analizados a la hora de determinar el grado de influencia del autor. A pesar de ello, existen detalles o *punctum* como los llamaba Roland Barthes[1135], que deben ser contemplados, en este caso, por el lector, con independencia de la intención

[1135] Robert Barthes, *La Chambre claire: Note sur la photographie* (Paris: Sueil, 1980).

del que escribe. A lo largo del análisis teórico y práctico que se ha realizado en las páginas anteriores, se ha escogido una perspectiva particular a la hora de destacar el valor que la cultura tiene, debido a su carácter transversal, en la construcción del proyecto europeo tanto en su dimensión interna como en su faceta exterior en un escenario en el que las líneas divisorias entre ambos ámbitos cada vez resultan más difusas. Al final, se ha hecho una propuesta de acción cultural exterior en la que se han tomado en consideración una serie de categorías limitadas, quedando abierta la posibilidad de explorar otras. En este sentido, la elección de otras líneas de investigación permitiría ampliar o profundizar determinados aspectos que el planteamiento presentado tan solo ha sugerido. En concreto, resultaría de interés analizar cómo la futura admisión de Ucrania como nuevo Estado miembro de la UE puede tener un impacto en los procesos de integración. La guerra de Rusia contra Ucrania ya ha alterado los equilibrios geopolíticos internos europeos, y ha obligado a replantear las relaciones externas de la UE. La entrada de Ucrania en la UE no solo tendrá una repercusión en la gobernanza comunitaria o en el mercado interior, sino que también influirá en la manera de entender los valores europeos[1136]; la relación de la cultura con la identidad nacional; e, incluso, la forma en la que se debe enfocar la profundización de las políticas comunitarias o la política exterior. Todos estos condicionantes deben ser analizados en un contexto en el que ha ido ganando peso la visión que se tiene desde los países que estuvieron durante décadas bajo influencia de la Unión Soviética, y que ha puesto en cuestión la concepción de la integración europea proyectada por los Estados miembros fundadores de la UE.

Hay autores que han tratado el tema de la acción exterior de la UE[1137] teniendo en cuenta las ciencias sociales, y han puesto el foco del análisis partiendo de las teorías sobre la justicia global, la política exterior con perspectiva feminista, la descentralización de la agenda comunitaria desde un ángulo poscolonial, o desde una orientación del estudio basado en la percepción del otro. Sin embargo, no se ha profundizado a nivel teórico sobre uno de los ejes sobre los que ha pivotado el trabajo, es decir, sobre el valor de la cultura

[1136] La UE, a pesar de basarse en una comunidad de valores, la manera de entenderlos difiere sustancialmente entre los países de la Europa occidental y la oriental. Véase: Plamen Akaliyski, Christian Welzel y Josef Hien, «A community of shared values? Dimensions and dynamics of cultural integration in the European Union», *Journal of European Integration*, 44:4, (2021): 569-590, DOI: 10.1080/07036337.2021.1956915

[1137] En *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*, Ed. Sieglinde Gstöhl, Simon Schunz. Red Globe. London. 2021, se hace un análisis muy amplio sobre la acción exterior de la UE, pero no recoge en ningún apartado el tema de la cultura.

en la UE y su carácter transversal. En este sentido, una línea de investigación futura podría ser estudiar el valor de la cultura en relación con cada uno de los ámbitos con los que está relacionado y ver qué grado de implicación tiene en la acción exterior comunitaria. Existen trabajos académicos y la UE ha promovido la recopilación de datos para ofrecer una visión de conjunto sobre la vinculación de la cultura con la identidad europea, pero se ha trabajo poco sobre el peso específico de la cultura en los estudios del *othering* en la acción exterior. Como todas las identidades, la identidad colectiva de la UE hacia fuera también depende de la interacción social con otros agentes externos (terceros Estados u organismos internacionales), y en ella juega un papel determinante la percepción de la cultura europea y las relaciones culturales internacionales de la UE. Por otro lado, si bien se han hecho estudios sobre el peso de los SICC en la economía de la UE, no se ha analizado cuál es el lugar que ocupa la economía de la cultura en la acción exterior. Como se ha visto en este trabajo, la dimensión económica de la cultura en la acción exterior va más allá del comercio de bienes culturales. En esta línea, se hace necesario visibilizar la trascendencia de la conexión de la cultura con otras disciplinas para demostrar sus beneficios para la sociedad y, con ello, contribuir a concienciar tanto a las instituciones públicas como a los ciudadanos de la necesidad de financiar proyectos multidisciplinares. Igualmente, sería beneficioso para ver su verdadero impacto y justificar la inversión, analizar la relación entre la cultura y las políticas verdes. La Nueva Bauhaus Europea es un experimento de la Comisión actual cuyo mandato finaliza en 2024, e independientemente de que el nuevo equipo continue con esta iniciativa en el ciclo siguiente, sería provechoso evaluar cómo la cultura y este laboratorio de ideas creativas se han beneficiado mutuamente, y qué consecuencias se pueden extraer para aplicarlas en otros proyectos piloto. El Pacto Verde Europeo tiene una dimensión tanto interna como de cara al exterior y, por tanto, se podría estudiar qué impacto tiene el desarrollo de una acción cultural verde tanto dentro de la UE, como en las relaciones externas de la UE. Este planteamiento sería igualmente aplicable a otras materias que se han tratado en esta tesis y que merecerían un estudio más pormenorizado como, por ejemplo, medir el lugar que ocupan en las políticas sociales o en la promoción de los valores de la UE en la acción exterior comunitaria y su relación con la cultura. Del mismo modo, otras líneas de investigación sobre la acción cultural exterior podrían focalizarse en estudiar el papel de la cultura como instrumento contra las amenazas externas o cómo puede contribuir a la seguridad de la UE en un mundo cada vez más convulso. Igualmente, se podría estudiar con más detalle la dimensión exterior de los distintos programa o instrumentos europeos

que tienen por su naturaleza una conexión con la cultura, no limitándose a las acciones contempladas en Europa Creativa, como y sin exclusión: Erasmus+, Horizonte Europa, Europa Digital, el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional, o el Instrumento de Ayuda Preadhesión.

A pesar de su corta vida, existen ya trabajos académicos sobre el SEAE, pero no sobre el rol que desempeña en las relaciones culturales internacionales el organismo que representa la diplomacia europea. Tampoco hay estudios que contemplen la implicación de todas las instituciones europeas en la acción cultural exterior y que pudieran servir para una línea de investigación nueva para ampliar lo tratado hasta ahora sobre los agentes de la acción cultural exterior. En esta tesis no se ha abordado el protagonismo de la ciudadanía en los procesos de integración y como agentes relevantes en la acción exterior. Los ciudadanos, sean profesionales o no de la cultura, no son solo destinatarios de las políticas culturales, sino que también ellos contribuyen con sus impuestos a financiarlas. Desde el punto de vista científico e institucional existen publicaciones que ofrecen una perspectiva de los operadores culturales, y que provienen de asociaciones o colectivos de entidades profesionales. No se ha estudiado su influencia en la acción cultural exterior, como tampoco se ha tomado en consideración el protagonismo de otras organizaciones de la sociedad civil. Por último, aunque existen estructuras que potencian el estudio de la función de las ciudades en las relaciones externas, queda margen para analizar el valor que aportan las políticas urbanas en la acción cultural exterior de la UE. Ha quedado acreditado por UN-Habitat y la UNESCO, entre otros, cómo las ciudades, por sus características inherentes, son espacios privilegiados para el fomento de la innovación y la creatividad. Teniendo presente la tendencia hacia una mayor concentración de la población mundial en las ciudades, una línea de trabajo futura sería, entre otras, explorar la posibilidad de ampliar el proyecto *Cultural and Creative Cities Monitor* que la UE lanzó en 2017. Esta iniciativa de carácter científico buscaba comparar la vitalidad cultural y la economía creativa de 168 ciudades europeas, y ayudarlas con ello a evaluar su desempeño en estos dos ámbitos, a fomentar el aprendizaje mutuo y a apoyar el desarrollo de políticas de desarrollo urbano. Este ejemplo se podría exportar a otras ciudades fuera de la UE, aprovechando el estudio de los indicadores con herramientas similares, y que luego podría desembocar en la puesta en marcha de diferentes acciones culturales de la UE, potenciando la dimensión exterior de la agenda urbana europea.

En conclusión, la tesis ofrece una visión pormenorizada y global del papel de la cultura en los procesos de integración comunitaria, pero abre sin duda vías provechosas que merecería la pena contemplar en el futuro para obtener una visión aún más completa y detallada de la importancia clave de la cultura en las políticas, estrategias e imaginario de la UE.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Rubio, Juan José. 2008. «El Tratado de Lisboa y la plena comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia.» *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* 15: 1-33.

Abdullah, Hannah, y Jeremie Molho. 2020. «Towards a multi-level strategy for EU external cultural relations: bringing cities on board. Issue 2020/3. San Domenico di Fiesole.» *Robert Schuman Centre | European University Institute.* https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65897.

Adesina, Olubukola. 2017. «Foreign policy in an era of digital diplomacy. James Summers (Reviewing Editor).» *Cogent Social Sciences, 3:1, DOI: 10.1080/23311886.2017.1297175.*

Aggestam, Lisbeth. 2008. «Introduction: Ethical Power Europe?» *International Affairs 84, no. 1* 1–11.

Aldridge, Stephen, David Halpern, y Sarah Fitzpatrick. 2022. «Social capital: a discussion paper.» *London. Cabinet Office Performance and Innovation Unit.*

Allen, David, y Michael Smith. 2012. «The EU, strategic diplomacy and the BRIC countries.» *Diplomatic system of European Union Network, Policy Paper 11*. https://www.lboro.ac.uk/microsites/research/dseu/Documents/Policy_Papers/DSEU_Policy_Paper11.pdf.

Anderson, Christopher J., y M. Shawn Reichert. 1995. «Economic benefits and support for membership in the EU: a cross-national analysis.» *Journal of Public Policy* 15(3): 231-249.

Ang, Ien, Yudhishthir Raj Isar, y Phillip Mar. 2015. «Cultural diplomacy: beyond the national interest?» *International Journal of Cultural Policy, 21:4* 365-381.

Armitage, Richard L., y Joseph S. Nye. 2007. «CSIS Commission on Smart Power : a smarter, more secure America.» *CSIS.* https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf.

Arndt, Richard. 2005. *The first resort of kings. American cultural diplomacy in the twentieth century.* Washington, DC: Potomac Books.

Ateca Amestoy, Victoria. 2021. «El valor y el impacto social de la cultura en España. Cap. IV. Págs. 117-140.» *Funcas.* Victoria Ateca Amestoy, Juan José. Ganuza y Jesús. (Eds. Prieto Sacristán. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/09/Econom%C3%ADa-y-cultura.pdf .

Bakhshi, Hasan, y Stuart Cunningham. 2016. «Cultural Policy in the Time of the Creative Industries.» *Nesta.* https://media.nesta.org.uk/documents/cultural_policy_in_the_time_of_the_creative_industries_.pdf.

Baltà, Jordi. 2021. «Cultural relations. Key Approaches in fragile contexts. How cultural relations can enhance peace and stability.» *Informe para EUNIC, el British*

Council y el Institut für Auslandsbeziehungen (ifa). https://www.eunicglobal.eu/media/site/336b35dc02-1632226636/eunic_cultural-relations-key-approaches-in-fragile-contexts_report_spread.pdf .

—. 2019. «Impulso a la cooperación cultural EULAC. En Bonet, Ll. y Schargorodsky, H. (Eds.) (2019). Retos de las relaciones culturales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.» *Quaderns Gescènic. Colección Cuadernos de Cultura nº 5. Univ. de Barcelona.* https://www.ub.edu/cultural/wp-content/uploads/2019/09/Bonet-Schargorodsky-eds.-2019-Retos-de-las-relaciones-culturales-entre-la-Unión-Europea-y-América-Latina-y-el-Caribe.pdf.

Barbé, Esther. 2004. «The evolution of CFSP institutions: Where does democratic accountability stand?, 39:2.» *The International Spectator* 47-60.

Barbé, Esther, y Johansson-Nogues, Elisabeth. 2008. «The EU as a Modest 'Force for Good': The European Neighbourhood Policy.» *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-) 84, no. 1* 81–96.

Barbé, Esther, y Pol Morillas. 2019. «The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy.» *Cambridge Review of International Affairs, 32:6* 753-770.

Barnett, Clive. 2001. «Culture, policy, and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalisation of culture.» *Political Geography, Volume 20, Issue 4,* 405-426.

Barrinha, André, y Thomas Renard. 2017. «Cyber-diplomacy: the making of an international society in the digital age.» *Global Affairs, 3:4-5* 353-364.

Belloni, Roberto, Vincent Della Sala, y Paul Viotti. 2019. *Fear and Uncertainty in Europe The Return to Realism?* Cham: Palgrave Macmillan.

Benz, Arthur, y Christina Zimmer. 2010. «The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system.» *Living Reviews in European Governance, Vol. 5, (2010), No. 1.* http://www.livingreviews.org/lreg-2010-1.

Bergmann, Max. 2020. «Europe's Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant.» *Foreign Affairs.* https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening.

Bertoncini, Yves. 2017. «Differentiated Integration and the UE: A Variable Geometry Legitimacy.» *Istituto Affari Internazionali.* https://www.iai.it/sites/default/files/eu60_7.pdf.

Bicchi, Federica, y Daniel Schade. 2022. «Whither European diplomacy? Long-term trends and the impact of the Lisbon Treaty.» *Cooperation and Conflict, 57(1)* 3–24.

Bickerton, Christopher J. 2011. «Legitimacy Through Norms: The Political Limits to Europe's Normative Power.» En *Normative Power Europe. Palgrave Studies in European Union Politics,* de Richard G. (eds) Whitman . London: Palgrave Macmillan.

Bickerton, Christopher J., Dermot Hodson, y Uwe Puetter. 2015. «The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era.» *Journal of Common Market Studies, 53(4)* 703–722.

Bjola, Corneliu. 2019. «The 'dark side' of digital diplomacy: countering disinformation and propaganda.» *Real Instituto Elcano. CIBERelcano. ARI.* http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari5-2019-bjola-dark-side-digital-diplomacy-countering-disinformation-propaganda.

Bjola, Corneliu, y Marcus Holmes. 2015. *Digital Diplomacy: Theory and Practice (1st ed.).* London: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315730844.

Bocse, Alexandra Maria. 2020. «The European Union's New Climate Change Diplomacy: Innovating in Foreign Policy.» En *The European Union's New Foreign Policy. The European Union in International Affairs, https://doi.org/10.1007/978-3-030-48317-3_13*, de M. (ed.) Westlake. Cham: Palgrave MacMillan.

Borchardt, Klaus-Dieter. 2018. «The ABC of EU law.» *European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office.* Editado por Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://data.europa.eu/doi/10.2775/953190.

Borrell, Josep, y Werner Hoyer. 2021. «Europe Must Become a Global Climate Power.» *Project Syndicate.* https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-climate-policy-is-foreign-policy-by-josep-borrell-and-werner-hoyer-2021-01.

Bosse, Giselle. 2022. «Values, rights, and changing interests: The EU's response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans.» *Contemporary Security Policy, 43:3,* 531-546.

Bound, Kirsten, Rachel Briggs, John Holden, y Samuel Jones. 2007. «Cultural diplomacy report. Culture is a central component of international relations. It's time to unlock its full potential.» *Demos.* https://www.culturehive.co.uk/wp-content/uploads/2013/04/Demos-Cultural-diplomacy-report.pdf.

Brack, Nathalie. 2012. «Eurosceptics in the European Parliament: Exit or Voice?» *Journal of European Integration* 34 (2): 151-168.

Bradford, Anu. 2020. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World.* Oxford: Oxford University Press.

Bretherton , Charlotte , y John Vogler. 2006. *The European Union as a Global Actor (2nd Edition).* London: Routledge.

Bruter, Michael. 2003. «Winning hearts and minds for Europe: the impact of news and symbols on civic and cultural European identity.» *Comparative Political Studies* 36(10): 1148-1179.

Budjeryn, Mariana. 2023. *Inheriting the Bomb: The Collapse of the USSR and the Nuclear Disarmament of Ukraine.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Bulley, Dan. 2014. «Foreign Policy as Ethics: Toward a Re-Evaluation of Values.» *Foreign Policy Analysis 10, no. 2* 165–80.

Bulmer, Simon, y Christian Lequesne. 2020. *The Member States of the European Union (3rd edn).* Oxford: Oxford University Press.

Burgess, Michael. 2009. «Federalism.» En *European Integration Theory*, de Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), 25-44. Oxford: Oxford University Press.

Burgess, Michael. 1996. «Introduction: Federalism and Building the European Union.» *Publius* 26 (4): 1–15.

Butler, Graham. 2017. «The Coming of Age of the Court's Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy.".» *European Constitutional Law Review 13, no. 4* 673-703.

Carey, Sean. 2002. «Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?» *European Union Politics* 3 (4): 387–413.

Carta, Caterina. 2020. «Introduction. Culture, Strategy and Resilience.» En *Cultural Diplomacy in Europe: Between the Domestic and the International*, de Caterina Carta and Richard Higgott (eds.), 1-4. Cham: Palgrave Macmillan.

Carta, Caterina, y Ángel Badillo. 2020. «National Ways to Cultural Diplomacy in Europe: The Case for Institutional Comparison.» En *Cultural Diplomacy in Europe. Between the Domestic and the International*, de Caterina Carta y Richard Higgott, 63-88. Cham: Palgrave Macmillan.

Carta, Caterina, y Richard Higgot. 2020. «Conclusion: On the Strategic Deployment of Culture in Europe and Beyond. Chapter 11.» En *Cultural Diplomacy in Europe. The European Union in International Affairs.*, de Caterina Carta y Higgot Richard. Palgrave Macmillan.

Chaban, Natalia, y Ole Elgström. 2021. «Theorizing External Perceptions of the EU.» En *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*, de Sieglinde Gstöhl y Simon Schunz, 273-287. London: Red Globe Press.

Cheneval, Francis, Sandra Lavenex, y Frank Schimmelfennig. 2015. «Demoi-cracy in the European Union: principles, institutions, policies.» *Journal of European Public Policy, 22:1* 1-18.

Chopin, Thierry, Lukáš Macek, y Sébastian Maillard. 2022. «"The European Political Community. A new anchoring to the European Union.", Brief, Paris: Jacques Delors Institute, 31st May.» https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2022/05/PB_220517_TheEuropeanPoliticalCommunity_Chopin_Macek_Maillard_EN.pdf.

Christiansen, Thomas, Knud Erik Jørgensen, y Antje Wiener. 1999. «The Social Construction of Europe.» *Journal of European Public Policy 6 (4)* 528–544.

Clark, Alex, Susi Dennison, y Mats Engström. 2021. *Climate of cooperation: How the EU can help deliver a green grand bargain.* https://ecfr.eu/publication/climate-of-cooperation-how-the-eu-can-help-deliver-a-green-grand-bargain/.

Corti Varela, Justo. 2017. «Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático.» *Cuadernos Europeos de Deusto. Núm. 57* 167-192.

Craufurd Smith, Rachael. 2015. «The Cultural Logic of Economic Integration.» En *Cultural Governance and the European Union. Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe,* de Evangelia Psychogiopoulou (ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Cremona, Marise. 2011. «Values in EU Foreign Policy.» En *Beyond the Established Orders: Policy interconnections between the EU and the rest of the world*, de Malcolm Evans and Panos Koutrakos (eds), 275-315. Oxford: Hart Publishing.

Cremona, Marise, y Niamh Nic Shuibhne. 2022. «Integration, membership, and the EU Neighbourhood.» *Common Market Law Review, 2:52* 155-180.

Crespy, Amandine, y Nicolas Verschueren. 2009. «From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An Interdisciplinary Perspective.» *Perspectives on European Politics and Society* (Routledge) 10 (3): 377–393.

Crossick, Geoffrey, y Patrycja Kaszynska. 2016. «Understanding the value of arts & culture. The AHRC Cultural Value Project. Arts and Humanities Research Council. Swindon, Wiltshire.» https://ahrc.ukri.org/documents/publications/cultural-value-project-final-report/.

Cull, Nicholas John. 2009. *Public diplomacy: Lessons from the past. No. 12.* Los Angeles, CA: Figueroa Press. https://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/useruploads/u35361/2009%20Paper%202.pdf.

Cummings, Milton C. 2003. *Cultural diplomacy and the United States government: A Survey.* Washington, DC: Center for Arts and Culture, 1.

Dâmaso, Mafalda, Luke John Davies, Kuba Jablonowski, y Seamus Montgomery. 2019. «Acting European: Identity, Belonging and the EU of Tomorrow - FEPS YAN Europeanness and Identity Working Group.» *Foundation for European Progressive Studies / Karl-Renner-Institut.* https://renner-institut.at/publication/acting-european-identity-belonging-and-the-eu-of-tomorrow-feps-yan-europeanness-and-identity-working-group.

da Conceição-Heldt, Eugénia, y Sophie Meunier. 2014. «Journal of European Public Policy, 21:7.» *Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance.* 961-979.

Dahrendorf, Ralf. 1979. «A Third Europe?» *Jean Monnet Lecture.* Florencia: European University Institute. Último acceso: junio de 2016. http://aei.pitt.edu/11346/2/11346.pdf.

Damro, Chad. 2012. «Market power Europe.» *Journal of European Public Policy* 19:5: 682-699.

Dashwood, Alan, Michael Dougan, Barry J. Rodger, Eleonor Spaventa, y Derrick Wyatt. 2011. *'Wyatt and Dashwood's European Union Law. 6th edition.* Oxford: Hart Publishing.

de Gruyter, Caroline. 2021. «The Slow but Steady Strengthening of Europe's Values.» *Foreign Policy.* https://foreignpolicy.com/2021/08/19/the-slow-but-steady-strengthening-of-europes-values/.

de Vries, Catherine E., y Kees van Kersbergen. 2007. «Interests, identity and political allegiance in the European Union.» *Acta Politica* 42(2-3): 307-328.

De Vries, Gijs. 2020. «A Cultural Superpower? The European Union's Venture in Cultural Diplomacy.» En *The European Union's New Foreign Policy, The European Union in International Affairs, https://doi.org/10.1007/978-3-030-48317-3_8*, de M. Westlake (ed.). Cham: Palgrave Macmillan.

—. 2021. «To make the silos dance.» *Cultural Foundation Europe.* https://culturalfoundation.eu/wp-content/uploads/2021/12/Gijs-de-Vries_To-make-the-silos-dance.pdf.

Debuysere, Loes, y Steven Blockmans. 2019. «Europe´s Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management. The EU's Integrated Approach between Political Rhetoric and Institutional Practice.» *Bertelsmann Stiftung.* https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_EU_Report_Weiss_ENG_4_2019.pdf.

Delevic, Milica. 2022. «Friends with benefits: How the European Political Community can further European integration.» *European Council on Foreign Relations (ECFR).* https://ecfr.eu/article/friends-with-benefits-how-the-european-political-commun.

Dempsey, J. 2021. *Has the EU Lost the Western Balkans?* https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/85563.

DeSilver, Drew. 2019. «Euroskeptics are a bigger presence in the European Parliament than in past.» *Pew Research Center*. https://pewrsr.ch/2LWnjfz.

Dickinson, Peter. 2022. «How Ukraine's Orange Revolution shaped twenty-first century geopolitics.» *Atlantic Council.* https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/how-ukraines-orange-revolution-shaped-twenty-first-century-geopolitics/.

Drieghe, Lotte, y Diana Potjomkina. 2019. «EU's value-based approach in trade policy: (free) trade for all?» *Global Affairs, 5:1* 63-72.

Drieskens, Edith . 2017. «Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness.» *Journal of European Public Policy* (24:10): 1534-1546.

Duchêne, François. 1972. «Europe's role in world peace.» En *Europe tomorrow*, de Richard (ed.) Mayne. Londres: Fontana.

Dunne, Tim. 2008. «Good Citizen Europe.» *International Affairs 84, no. 1* 13–28.

Eichenberg, Richard C., y Russell J. Dalton. 1993. «Europeans and the European community: the dynamics of public support for European integration.» *International Organization* 47(4): 507-534.

Ferreira-Pereira, Laura C., y Alena Vysotskaya Guedes. 2016. «Introduction: The European Union's strategic partnerships: conceptual approaches, debates and experiences.» *Cambridge Review of International Affairs, 29:1, 3-17.* https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09557571.2015.1130341.

Ferreira-Pereira, Laura C., y y Michael Smith. 2021. «Strategic Partnerships in European Union External Action: Evolution and Analysis of a Developing Policy Instrument.» En *The European Union's Strategic Partnerships*, de Laura C. Ferreira-Pereira y Michael Smith. Eds., 28-29. Cham: Palgrave Macmillan.

Fisher-Onar, Nora. 2021. «Remembering Empires: Between Civilisational Nationalism and Post-National Pluralism.» En *Narrated Empires. Modernity, Memory and Identity in South-East Europe*, de Johanna Chovanec y Olof (eds.) Heilo, 387-398. Cham: Palgrave Macmillan.

Fisher-Onar, Nora, y Kalypso Nicolaïdis. 2021. «The Decentring Agenda: A Post-Colonial Approach to EU External Action.» En *The External Action of the European Unión. Concepts, Approaches, Theories*, de Sieglinde Gstöhl y Simon Schunz, 288-304. London: Red Globe Press.

Fletcher, Tom. 2016. *Naked diplomacy: Power and statecraft in the digital age.* London: William Collins.

Follesdal, Andreas, y Simon Hix. 2006. «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik.» *JCMS: Journal of Common Market Studies, 44* 533-562.

Franke, Michaela, y Balazs Mellar. 2017. «EU strategy for international cultural relations. Research for CULT Committee.» *European Parliament.* https://op.europa.eu/s/omqn.

Gabel, Matthew, y Harvey D. Palmer. 1995. «Understanding variation in public support for European integration.» *European Journal of Political Research* 27(1): 3-19.

Gaub, Florence, y Clémentine Lienard. 2021. *Arab Climate Futures. Of risks and readiness.* https://www.iss.europa.eu/content/arab-climate-futures.

Gilbert, Mark. 2012. *European Integration: A Concise History.* Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Gobel, Matthias S., Verónica Benet-Martinez, Batja Mesquita, y Ayse K. Uskul. 2018. *Europe's Culture(s): Negotiating Cultural Meanings, Values, and Identities in the European Context. Journal of Cross-Cultural Psychology 49, no. 6. 858–67.* https://doi.org/10.1177/0022022118779144.

Gordon, Christopher. 2010. «Great expectations – the European Union and cultural policy: fact or fiction?» *International Journal of Cultural Policy. 16:2, 101-120.* DOI: 10.1080/10286630903124970.

Gstöhl, Sieglinde, y Simon Schunz. 2021. *The External Action of the European Union: Concepts, Approaches, Theories.* Londres: Red Globe Press.

Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957.* Stanford, California: Stanford University Press.

Helly, Damien, y Greta Galeazzi. 2017. «Mapping of EU funding for culture in the ENP.» *ECDPM - European Commission.* https://ecdpm.org//wp-content/uploads/Mapping-EU-Funding-Culture-ENP-April-2017.pdf.

Herrmann, Richard, y Marilynn B. Brewer. 2004. «Identities and Institutions: Becoming European in the EU.» En *Transnational Identities*, de Thomas Risse, and Marilynn B. Brewer (ed.) Richard Herrmann, 1 – 22. New York: Rowman & Littlefield.

Hewison, Robert. 2006. «Not a Sideshow: Leadership and Cultural Value. A matrix for change. London: Demos.» https://culturehive.co.uk/wp-content/uploads/2013/04/Demos-Leadership-and-cultural-value1.pdf.

Higgot, Richard. 2017. «Enhancing the EU's International Cultural Relations: the prospects and limits of Cultural Diplomacy.» *Policy Paper 3, El-Csid.* https://docs.wixstatic.com/ugd/0bc3be_7e1e0220b1174a9fba5a3458f07e327e.pdf.

Higgott, Richard, y Luk Van Langenhove. 2016. «Towards an EU Strategy for International Cultural Relations: An Initial, Critical but Constructive Analysis.» *EL-CSID Policy Brief 2016/1.* https://5ec1837c-88ac-4ca1-b478-8bfae7f7f027.filesusr.com/ugd/0bc3be_7e1e0220b1174a9fba5a3458f07e327e.pdf .

Hill, Christopher, y Michael Smith. 2005. *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press.

Hillion, Christophe. 2014. «"A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy.".» En *In The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges. Modern Studies in European Law*, de edited by Marise Cremona and Anne Thies, 47–70. London: Hart Publishing.

Hocking, Brian, y Jan Melissen. 2015. «Diplomacy in the digital age.» *Clingendael, Netherlands Institute of International Relations.* https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/Digital_Diplomacy_in_the_Digital%20Age_Clingendael_July2015.pdf.

Hoffmann, Stanley. 1965. *The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics.* New York: Praeger.

Holden, John. 2004. *Capturing Cultural Value. How culture has become a tool of government policy. London: DEMOS.* https://www.demos.co.uk/files/CapturingCulturalValue.pdf.

—. 2006. «Cultural Value and the Crisis of Legitimacy. Why culture needs a democratic mandate. London: Demos .» https://www.demos.co.uk/files/Culturalvalueweb.pdf.

—. 2015. «The Ecology of Culture. A Report commissioned by the Arts and Humanities Research Council's Cultural Value Project.» *Arts and Humanities Research Council. Swindon.* https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20170717151904mp_/http://www.ahrc.ac.uk/documents/project-reports-and-reviews/the-ecology-of-culture/.

Holden, John, y Jordi Baltà. 2012. *The Public Value of Culture: a literature review. EENC Paper.* http://www.interarts.net/descargas/interarts2550.pdf.

Holmes, Marcus. 2015. «Digital diplomacy and international change management.» En *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, de Corneliu & Homes, Marcus Bjola, 18. Routledge.

Hooghe, Liesbet, y Gary Marks. 2009. «A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus.» *British Journal of Political Science 39, no. 1* 1–23.

Hooghe, Liesbet, y Gary Marks. 2005. «Community, calculation and cues: public opinion on European integration.» *European Union Politics* 2(1): 81-102.

—. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration.* Lahman, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Hosagrahar, Jyoti. 2017. *La cultura, elemento central de los ODS. El correo de la UNESCO. Desafíos 2030: una agenda para todos. UNESCO. París.* 11-14 de Abril-Junio. https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000248106_spa&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_52cd48c0-a3e2-49ed-bd54-5890dacbde08%3F_%3D248106spa.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/482.

Hyde-Price, Adrian. 2008. «A ‘Tragic Actor’? A Realist Perspective on ‘Ethical Power Europe.» *International Affairs 84,* (1): 29–44. doi:10.1111/j.1468-2346.2008.00687.x.

Ioannides, Isabelle. 2014. «Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned.» *International IDE. Stockholm, Sweden.* https://www.idea.int/sites/default/files/publications/rule-of-law-in-european-union-external-action.pdf .

Isar, Yudhishthir Raj. 2015. «‘Culture in EU external relations’: an idea whose time has come?» *International Journal of Cultural Policy, 21:4* 494-508.

Jørgensen, Knud Erik, Sebastian Oberthür, y Jamal Shahin. 2011. «Introduction: Assessing the EU’s Performance in International Institutions.» *Conceptual Framework and Core Findings, Journal of European Integration, 33:6* 599-620.

Jensen, Christian B., y Jae-Jae M. Spoon. 2010. «Thinking locally, acting supranationally: Niche party behavior in the European Parliament.» *European Journal of Political Research* 4 (2): 174–201.

Jones, Erik, R. Daniel Kelemen, y Sophie Meunier. 2021. «Failing forward? Crises and patterns of European integration.» *Journal of European Public Policy* 28 (10): 1519-1536.

Jupille, Joseph, y James A. Caporaso. 1998. «States, agencies and rules: the European Union in global environmental politics.» En *The European Union in the World Community*, de Carolyn Rhodes, 213–230. Boulder, CO: Lynne Rienne.

Kamphof, Ries, y Ramses A. Wessel. 2018. «Analysing shared competences in EU external action: the case for a politico-legal framework.» *Europe and the World 2 (2): 2, pp. 38–64.* https://doi.org/10.14324/111.444.ewlj.2018.02 .

Karnaukh, Anna, y Kateryna Kravchuk. 2022. «Ukrainian cultural actors mapping and needs assessment.» *Cultural Relations Platform.* https://www.cultureinexternalrelations.eu/downloader/download-file?file=2022/11/Ukraine-Latest-Report-1.pdf .

Katz, Richard S., y Bernhard Wessels. 1999. *The European Parliament, the national parliaments, and European integration.* Oxford: Oxford University Press.

Keukeleire, Stephan. 2015. «“Lessons for the Practice and Analysis of EU Diplomacy from an ‘Outside-in’ Perspective”.» En *The Neighbours of the EU’s Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, de Sieglinde Gstöhl & Erwan Lannon (eds.), 227-241. Farnham: Ashgate.

Keukeleire, Stephan, Daan Fonck, y Raphaël Metais. 2016. «The EU, Structural Diplomacy and the Challenge of Learning.» En *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*, de Michael Smith, Stephan Keukeleire y Sophie Vanhoonacker, 215-232. Abingdon: Routledge.

Keukeleire, Stephan, y Tom Delreux. 2014. *The Foreign Policy of the European Union (2nd edition).* Basingstoke: Palgrave MacMillan.

—. 2022. *The Foreign Policy of the European Union.* London: Bloomsbury Publishing.

Khaliq, Urfan. 2008. *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union: A Legal Appraisal. Cambridge Studies in European Law and Policy.* Cambridge: Cambridge University Press.

King, Preston. 1982. *Federalism and federation.* London: Croom Helm.

Klamer, Arjo. 2016. «The value-based approach to cultural economics.» *Journal of Cultural Economics, 40(4)* 365-373.

Kononenko, Vadim. 2021. «'Greening' the EU's cultural diplomacy: Uncovering the potential of the culture-climate nexus'.» *EGMONT Royal Institute for International Relations. No. 147. Security Policy Brief. June 2021.* https://www.egmontinstitute.be/greening-eus-cultural-diplomacy-uncovering-the-potential-of-the-culture-climate-nexus/.

Krampe, Florian, y Elise Remling. 2020. «The new EU peace mediation strategy: A step in the right direction on climate issues.» *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).* https://www.sipri.org/commentary/expert-comment/2020/new-eu-peace-mediation-strategy-step-right-direction-climate-issues.

Kroeber, Alfred Louis, y Clyde Kluckhohn. 1952. «Culture: a critical review of concepts and definitions. Papers. Peabody Museum of Archaeology & Ethnology, Harvard University, 47(1), viii, 223.» https://iiif.lib.harvard.edu/manifests/view/drs:427692955$1i.

Kuhn, Theresa. 2019. «Grand theories of European integration revisited: does identity politics shape the course of European integration?» *Journal of European Public Policy* 26 (8): 1213-1230.

Lähdesmäki, Tuuli. 2016. «Politics of tangibility, intangibility, and place in the making of a European cultural heritage in EU heritage policy.» *International Journal of Heritage Studies 22, no. 10* 766-780.

Lähdesmäki, Tuuli, Katja Mäkinen, Viktorija L. A. Čeginskas, y Sigrid Kaasik-Krogerus. 2021. «EU Cultural Policy: Europe from Above.» En *Europe from Below: Notions of Europe and the European among Participants in EU Cultural Initiatives*, 45–72. Brill.

Lafont de Sentenac, D., y D. Helly. 2020. «EU Delegations and international cultural relations. Culture solutions. Brief 7.» https://www.culturesolutions.eu/wp-content/uploads/2020/04/CS-BRIEF7.pdf.

Lazard, Olivia. 2021. «The Need for an EU Ecological Diplomacy. In 'The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy' (Olivia Lazard and Richard Youngs, editors). Brussels.» *Carnegie Europe.* https://carnegieendowment.org/files/Youngs_and_Lazard_EU_Climate_FINAL_07.08.21.pdf.

Lecocq, Sharon, y Stephan Keukeleire. 2018. «Decentring the analysis of EU foreign policy and external-internal legitimacy: (re-)introducing polity.» *Global Affairs.*

Leonard, Mark, Jean Pisani-Ferry, Jeremy Shapiro, Simone Tagliapietra, y Guntram Wolff. 2021. *'The geopolitics of the European Green Deal', Policy Contribution 04/2021.* https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2021/02/PC-04-GrenDeal-2021-1.pdf.

Leonard, Mark, Timothy Garton Ash, y Ivan Krastev. 2023. «United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine.» *The European Council on Foreign Relations (ECFR). Policy Brief.* https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/ .

Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger, y Frank Schimmelfennig. 2022. *Integration and Differentiation in the European Union. Theories and policies (2nd edition).* Cham: Palgrave Macmillan.

Littoz-Monnet, Annabelle. 2012. «Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of the EU Cultural Policy, .» *Journal of European Integration, 34:5, 505-522. DOI: 10.1080/07036337.2011.638065.*

Lord, Christopher, y Paul Magnette. 2004. «E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU.» *JCMS: Journal of Common Market Studies, 42* 183-202.

Luchaire, François. 2001. «Réflexions sur la subsidiarité, 319-20.» *L'Europe en Formation* 201–210.

López San Román, Alea, y Simon Schunz. 2018. «Understanding European Union Science Diplomacy.» *Journal of Common Market Studies, 56(2)* 247–266.

Müller, Patrick, Karolina Pomorska, y Ben Tonra. 2021. «The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?» *Journal of European Integration, 43:5* 519-534.

MacDonald, Stuart. 2015. «Preparatory action. Culture in EU external relations.» *Cultural Trends, 24:2* 186-188. DOI: 10.1080/09548963.2015.1031486.

MacDonald, Stuart, y Andrew Murray. 2022. «Soft power and cultural relations. A comparative analysis.» *British Council*. https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/soft_power_and_cultural_relations_a_comparative_analysis_.pdf.

MacDonald, Stuart, y Erik Vlaeminck. 2020. «A Vision of Europe Through Culture: A Critical Assessment of Cultural Policy in the EU's External Relations.» En *Cultural Diplomacy in Europe*, de Ed. Caterina Carta and Richard Higgott. London: Palgrave Macmillan.

Manners, Ian. 2002. «Normative power Europe: a contradiction in terms?» *Journal of Common Market Studies, 40(2), 235–58.* https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/mannersnormativepower.pdf .

Manners, Ian, y Philomena Murray. 2016. «The End of a Noble Narrative? European Integration Narratives after the Nobel Peace Prize.» *JCMS: Journal of Common Market Studies, 54* 185– 202. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12324.

Manor, Ilan. 2019. *The Digitalization of Public Diplomacy.* Cham: Palgrave Macmillan Series in Global Public Diplomacy. .

Marciacq, Florent, y Florent Parmentier. 2022. «Une Confédération pour bâtir l'Europe politique et citoyenne post-Ukraine ? .» *Fondation Jean Jaurès.* https://www.jean-jaures.org/publication/une-confederation-pour-batir-leurope-politique-et-citoyenne-post-ukraine/.

Martinico, Giuseppe. 2015. «A Multi-Speed EU? An Institutional and Legal Assessment.» *Istituto Affari Internationali* 15 (48): 6-11.

Mayer, Franz, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer, y Shahin Vallée. 2022. «Enlarging and deepening: giving substance to the European Political Community, Policy

Contribution 15.» *Bruegel.* https://www.bruegel.org/policy-brief/enlarging-and-deepening-giving-substance-european-political-community.

McGregor, Elaine, y Nora Ragab. 2016. «How can culture and the arts help to integrate refugees and migrants? Art, Culture and Integration.» *The European Expert Network on Culture and Audiovisual (EENCA).* https://eenc.eu/uploads/eenc-eu/2021/04/21/c11e318bdd0.

McLaren, Lauren. 2002. «Public support for European integration: cost/benefit analysis or perceived cultural threat.» *Journal of Politics* 64(2): 551-566.

Miller, Bowman H. 2017. «Tomorrow's Europe: a never closer union.» *Journal of European Integration, 39:4* 421-433.

Milward, Alan. 1992. *The European Rescue of the Nation-State.* London: Routlegde.

Mitchell, John Matthew. 1986. *International cultural relations.* London: Allen and Unwin.

Molina García, María José, y Miguel Ángel Benedicto Solsona. 2020. «Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio.» *Cuadernos Europeos de Deusto, No. 62/2020* 59-98.

Monnet, Jean. 1976. *Mémoires.* Paris: Fayard.

Montalto, Valentina, Carlos Jorge Tacao Moura, Sven Langedijk, y Michaela Saisana. 2019. «Culture counts: An empirical approach to measure the cultural and creative vitality of European cities.» *Cities. 89* 167-185.

Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government.* Cambridge: Harvard University Press.

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.* Ithaca: Cornell University Press.

Moravcsik, Andrew, y Cassandra Emmons. 2021. «Liberal Intergovernmentalism and EU External Action.» En *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*, de Sieglinde Gstöhl y Simon (eds.) Schunz, 181-193. London: Red Globe Press.

Morillas, Pol. 2017. «Formas para una Unión: del "ever closer union" a la diferenciación flexible después del Brexit.» *Notes internacionals. 166. CIDOB.* https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_166/formas_para_una_union_del_ever_closer_union_a_la_diferenciacion_flexible_despues_del_brexit.

Nicolaïdis, Kalypso. 2013. «European demoicracy and its crisis.» *Journal of Common Market Studies 51(2)* 351–369.

Niemann, Arne, y Julian Bergmann. 2021. «Theorizing EU external action: a neo-functionalist perspective.» En *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*, de Sieglinde Gstöhl y Simon Schunz, 165-180. London: Red Globe Press.

Nye, Joseph Samuel. 1990. *Born to lead. The changing nature of American power.* New York: Basic Books.

Orbie, Jan, y Helen Versluys. 2006. «Recent Evolutions in European Union Development Aid: More Europe, More Aid, Less Development?» *Studia Diplomatica 59(4)* (Studia Diplomatica) 19–40.

Ottone, Ernesto. 2022. «Editorial. La cultura, un bien público mundial .» *El Correo de la UNESCO (nº 3).* https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382082_spa.locale=es.

Pallasz, Urszula. 2015. «Strategic Partnerships in the EU's Foreign Policy Approach: Challenges and opportunities.» *Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report.* http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf?type=pdf.

Park, Sunghoon. 2019. «U's strategic partnership with Asian countries: an introductory article for the special issue.» *Asia European Journal 17* 257–263.

Pesenti, Marina. 2020. «Cultural revival and social transformation in Ukraine. The role of culture and the arts in supporting post-Euromaidan resilience.» *Ukraine Forum. Research Paper. Chatham House.* https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-11/2020-11-16-cultural-policy-and-social-transformation-in-Ukraine-pesenti_0_1.pdf .

Petri, Franziska. 2020. *Revisiting EU Climate and Energy Diplomacy: A Starting Point for Green Deal Diplomacy?* https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2020/11/EPB65-final.pdf?type=pdf.

Pianta, Mario, y Matteo Lucchese. 2020. «Rethinking the European Green Deal: An Industrial Policy for a Just Transition in Europe.» *Review of Radical Political Economics, 52(4)* 633–641.

Pierson, Paul. 1996. «The path to European integration: a historical institutionalist analysis.» *Comparative Political Studies, 29(2)* 123–63.

Psychogiopoulou, Evangelia. 2015. *Cultural Governance and the European Union: Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe.* Basingstoke: Palgrave, Macmillan.

Psychogiopoulou, Evangelia. 2017. «The cultural open method of coordination: A new boost for cultural policies in Europe?» *Maastricht Journal of European and Comparative Law, 24(2)* 264–288.

—. 2007. *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies.* Leiden, The Netherlands: Brill.

Putnam, Robert. 1988. «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of TwoLevel-Games.» *International Organisation 42, 3* 427-460.

Pye, Lucian W. 1997. *Introduction: The Elusive Concept of Culture and the Vivid Reality of Personality.* http://www.jstor.org/stable/3791769.

Remling, Elise, y Anniek Barnhoorn. 2021. «A reassessment of the European Union's response to climate-related security risks.» *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).* https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/sipriinsight2102_ccr_eu.pdf.

Renard, Thomas. 2011. «The treachery of strategies: a call for true EU strategic partnerships.» *Egmont Paper No. 45.* http://aei.pitt.edu/32321/1/ep45.pdf.

Rhinard, Mark, y Gunnar Sjöstedt. 2019. *The EU as a Global Actor: A new conceptualisation four decades. IU (The Swedish Institute of International Affairs). Paper No. 6.* May. https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2019/ui-paper-no.-6-2019.pdf.

Richieri Hanania, L. 2019. «Trade, culture and the European Union cultural exception. International Journal of Cultural Policy, 25:5, 568-581.» *https://www.tandfonline.com.* https://www-tandfonline-com.proxy-oceano.deusto.es/doi/full/10.1080/10286632.2019.1626844.

Rifkin, Jeremy. 2004. *El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano.* Paidós.

Risse, Thomas. 2009. «Social Constructivism and European Integration.» En *European Integration Theory*, de Antje Wiener and Thomas Diez (eds) [2nd edition], 144–160. Oxford: Oxford University Press.

Risse, Thomas. 2019. «Social Constructivism and Europen Integration.» En *European Integration Theory (Third Edition)*, de Antje Wiener, Tanja A. Börzel y Thomas Risse, 128-150. Oxford: Oxford University Press.

Rittberger, Berthold. 2015. «The European Union as a System of Differentiated integration: Interdependence, Politicization and Differentiation.» *Journal of European Public Policy* 22 (6): 764-782.

Rius-Ulldemolins, Joaquim, Alejandro Pizzi, y Juan Arturo Arostegui. 2019. «European models of cultural policy: towards European convergence in public spending and cultural participation?» *Journal of European Integration, 41:8, 1045-1067. DOI: 10.1080/07036337.2019.1645844.*

Rivera, Tim. 2015. «Distinguishing Cultural Relations From Cultural Diplomacy.» *CPD Perspectives on Public Diplomacy. USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School. Figueroa Press.* https://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/useruploads/u33041/Distinguishing%20Cultural%20Relations%20From%20Cultural%20Diplomacy%20-%20Full%20Version%20(1).pdf.

Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration.* Hampshire: Palgrave Macmillan.

Ruchet, Olivier. 2011. «Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU.» En *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU: A Review of the Debate*, de Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs (eds), 3-26. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Ruggie, John Gerard. 1993. «Relations, Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International.» *International Organizations* 47 (1): 139-174. http://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Ruggie.Territoriality.pdf.

Rumeili, Bahar. 2021. «Constructivsm and the Role of the 'Other' in EU External Action.» En *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*, de Sieglinde Gstöhl y Simon Schunz, 197-212. London: Red Globe.

Sanahuja, José Antonio. 2022. «El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica, en Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea

Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social.» *Fundación Carolina.* https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/LibroRelanzarRelacionesALyUE.pdf.

—. 2018. «La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis. WP01/18.» *Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.* https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-28960/WP%2001%20final.pdf.

—. 2022. «Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea: autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social.» *Fundación Carolina.* https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/LibroRelanzarRelacionesALyUE.pdf.

Sandholtz, Wayne, y Alec Stone Sweet. 1998. *European Integration and Supranational Governance.* Oxford: Oxford Univesity Press.

Sassatelli, Monica. 2009. *Becoming Europeans. Cultural identity and cultural policies.* New York: Palgrave Macmillan.

Sassatelli, Monica. 2002. «Imagined Europe: The Shaping of a European Cultural Identity Through EU Cultural Policy.» *European Journal of Social Theory, 5(4)* 435–451.

Saurugger, Sabine. 2014. *Theoretical Approaches to European Integration.* London: Palgrave Macmillan.

Scazzieri, Luigi. 2020. «Rethinking the EU's approach towards its southern neighbours. Policy Brief.» *Centre for European Reform (CER). London.* https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_neighbourhood10.7.20.pdf.

Schimmelfennig, Frank. 2021. «EU External Governance and Europeanization.» En *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*, de Sieglinde Gstöhl y Simon Schunz, 117-133. London: Red Globe Press.

Schimmelfennig, Frank, y Thomas Winzen. 2019. «Grand theories, differentiated integration.» *Journal of European Public Policy, 26:8* 1172-1192.

Schimmelfennig, Frank, y Ulrich Sedelmeier. 2020. «The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited.» *Journal of European Public Policy, 27:6* 814-833.

Schuette, Leonard. 2019. «Should the EU make foreign policy decisions by majority voting?» *Centre for European Reform (CER), Brussels.* https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_qmv_15.5.19_1.pdf.

Schunz, Simon. 2018. «Culture in EU external relations. The quest for a cultural diplomacy.» En *he European Union's Evolving External Engagement: Towards New Sectoral Diplomacies?*, de Chad Damro, Sieglinde Gstöh y Simon Schunz, C. 9. Abingdon: Routledge.

Schunz, Simon, y Chad Damro. 2020. «Expanding actorness to explain EU external engagement in originally internal policy areas.» *Journal of European Public Policy, 27:1* 122-140. doi:10.1080/13501763.2018.1561742.

Scott, James Wesley. 2005. «The EU and 'Wider Europe': Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?» *Geopolitics, 10:3* 429-454. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650040591003471.

Shore, Cris. 2006. «'In uno plures'(?) EU Cultural Policy and the Governance of Europe.» *Cultural Analysis 5. 2006* 7-26.

Shore, Cris. 2000. «Forging a European nation-state? The European Union and questions of culture.» En *Building Europe. The cultural politics of European integration*, de Cris Shore, 21-26. London: Routledge.

Sjöstedt, Gunnar. 1977. *The External Role of the European Community.* Westmead: Saxon House.

Sjursen, Helen. 2011. «Not so intergovernmental after all? On democracy and integration in European Foreign and Security Policy.» *Journal of European Public Policy, 18:8, 1078-1095.* https://www.tandfonline.com/doi/full/10.

Sjursen, Helen. 2018. «The legitimacy of European Union foreign policy.» *Global Affairs 4:2-3* 253-264.

Slot, Piet Jan. 1996. «Harmonisation.» *European Law Review* 21: 378-397.

Steingass, Sebastian. 2021. *Transnational Networks and EU International Cooperation.* London: Routledge.

Stubb, Alexander. 1996. «A Categorization of Differentiated Integration.» *Journal of Common Market Studies* 34 (2): 283-295.

Szczerbiak, Aleks, y Paul Taggart. 2008. «Introduction: Researching Euroscepticism in the European party systems.» En *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism. Comparative and Theoretical Perspective*, de Aleks Szczerbiak & Paul Taggart (Eds), 1-27. Oxford: Oxford University Press.

Teevan, Chloe. 2021. *Building strategic European digital cooperation with Africa. Briefing Note No. 134.* https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Building-Strategic-European-Digital-Cooperation-With-Africa-ECDPM-Briefing-Note-134-2021.pdf.

Telò, Mario. 2014. *Europe: a Civilian Power?* Londres: Palgrave Macmillan.

Terry, Sue Mi. 2021. «The Korean Invasion. Can Cultural Exports Give South Korea a Geopolitical Boost?» *Foreign Affairs.* https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2021-10-14/korean-invasion.

Throsby, David. 2001. *Economics and Culture.* Cambridge: Cambridge University Press.

Throsby, David. 2017. «Culturally sustainable development: theoretical concept or practical policy instrument?» , *International Journal of Cultural Policy, 23:2* 133-147.

Tocci, Nathalie. 2017. *Framing the EU global strategy. A stronger Europe in a fragile World.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tocci, Nathalie. 2020. «Resilience and the role of the European Union in the world.» *Contemporary Security Policy, 41:2* 176-194.

Trobbiani, Riccardo. 2017. «EU Cultural Diplomacy in the MENA region: a qualitative mapping of initiatives promoting regional cooperation.» *EL-CSID Working paper, issue 2017/2.* https://www.ies.be/files/EL-CSID_Working_Paper_2017-02.pdf.

—. 2017. «EU Cultural Diplomacy: time to define strategies, means and complementarity with Member States.» *EL-CSID Policy Brief. Issue 2017/3. Brussels: Institute for European Studies (VUB).* https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/EL-CSID_PolicyBrief_EU_Cultural_Strategies%20~%20May%202017.pdf.

Trobbiani, Riccardo, y Andrea Pavón-Guinea. 2019. «Culture in EU External Relations:Strategic Reflections and Future Scenarios.» *EL-CSID project. Policy Brief. Brussels. Issue 2019/16.* https://5ec1837c-88ac-4ca1-b478-8bfae7f7f027.filesusr.com/ugd/7dd3ca_c5ceb065b2de42a1b667cd58e220ecd9.pdf.

Trobbiani, Riccardo, y Andrea Pavón-Guinea. 2020. «Navigating Uncertainty: The Future of EU.» En *Cultural Diplomacy in Europe, The European Union in International Affairs*, de C. Carta and R. Higgott (eds.). Palgrave, Macmillan.

Trobbiani, Riccardo, y Lina Kirjazovaite. 2020. «Euro-Mediterranean Cultural Relations: A Northern Current in Troubled Waters?» En *Cultural Diplomacy in Europe. The European Union in International Affairs*, de C. Carta and R. Higgott (eds.), 89-111. Cham: Palgrave Macmillan.

Ujvari, Beata. 2016. *Green Diplomacy Network. What is in a name?* https://www.egmontinstitute.be/green-diplomacy-network-what-is-in-a-name/.

—. 2017. *The European Investment Bank: an overlooked (f)actor in EU external action?* https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/06/ep94.pdf?type=pdf.

US Department of State. 2005. «Cultural diplomacy: the linchpin of public diplomacy. Report of the advisory committee on cultural diplomacy.» https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/culturaldiploUS.pdf.

Vandendriessche, Marie, Andrea Christou, Chad Damro, Anna Fonts Picas, y Mateu Tomi. 2023. «Case Studies of Traditionally Internal Policy Areas with Outward Effects: Competition, Climate Change and Health.» *ENGAGE, Working Paper Series, No. 21*. https://static1.squarespace.com/static/604251cac817d1235cbfe98d/t/644133a9ff19121889aaae37/1681994666540/ENGAGE+Working+Paper+21_Case+Studies+of+Traditionally+Internal+Policy+Areas+with+Outward+Effects.pdf .

Vauchez, Antoine. 2008. «'Integration-through-Law.' Contribution to a Socio-history of EU Political Commonsense.» *European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUI Working Paper RSCAS 2008/10.* https://cadmus.eui.eu/handle/1814/8307?show=full.

Verboord, Marc, y Nete Nørgaard Kristensen. 2021. «EU cultural policy and audience perspectives: how cultural value orientations are related to media usage and country context.» *International Journal of Cultural Policy 27:4* 528-543.

Vilà, Blanca. 1991. «El problemático proceso de integración comunitaria: ¿qué modelo de Europa?» *Anuario internacional CIDOB* 137-152.

Vimont, Pierre. 2021. «From self-doubt to self-assurance. The European External Action Service as the indispensable support for a geopolitical EU. CEPS, SIEPS, FES.» *Report by the Task Force 'EEAS 2.0'.* https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/01/TFR_EEAS-2_0-From-self-doubt-to-self-assurance.pdf.

—. 2023. *Macron in Eastern Europe: Reassure, Shore Up, Move Forward. Carnegie Europe.* https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/89887.

Vos, Claske. 2017. «European integration through ‘soft conditionality’. The contribution of culture to EU enlargement in Southeast Europe.» *International Journal of Cultural Policy, 23:6, 675-689.* DOI: 10.1080/10286632.2016.1276577.

Warleigh-Lack, Alex, y Luk Van Langenhove. 2010. «Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism.» *European Integration* 32 (6): 541-562.

Watts, Roland L. 2005. «A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations.» *Institute of Intergovernmental Relations.* Queen's University. http://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca.iigrwww/files/files/WorkingPapers/asymmetricfederalism/Watts2005.pdf.

Weigel, Sigrid. 2019. «Transnational foreign cultural policy – Beyond national culture Prerequisites and perspectives for the intersection of domestic and foreign policy.» *ifa - Institut für Auslandsbeziehungen.* https://www.zfl-berlin.org/files/zfl/downloads/personen/weigel/2019_Transnationale_Ausw_Kulturpolitik_en.pdf.

Weiler, Joseph H.H., Ulrich R. Haltern, y Franz C. Mayer. 1995. «European democracy and its critique.» *West European Politics, 18:3* 4-39.

Wessel, Ramses A. 2016. «"Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy.".» *European Papers 1, no. 2* 439-468.

Wessels, Wolfgang, y Dieter (eds.) Rometsch. 1996. *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.

Wiener, Antje, y Thomas Diez. 2004. *European Integration Theory.* Oxford: Oxford University Press.

Wiktor-Mach, Dobrosława. 2020. «What role for culture in the age of sustainable development? UNESCO’s advocacy in the 2030 Agenda negotiations, International Journal of Cultural Policy, 26:3, 312-327, DOI: 10.1080/10286632.2018.1534841.»

Wright, Katharine , y Roberta Guerrina. 2020. «Imagining the European Union: Gender and Digital Diplomacy in European External Relations.» *Political Studies Review 18, no. 3* 393–409.

Zaiotti, Ruben. 2021. «The (un)making of International Organisations’ digital reputation. The European Union, the “refugee crisis,” and social media.» En *Digital Diplomacy and International Organisations*, de Corneliu Bjola y Ruben (Eds.) Zaiotti. London: Routledge.

Zeitlin, Jonathan. 2008. «The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy. .» *JCMS: Journal of Common Market Studies, 46* 436-450.