

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 69/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced692023>

ESTUDIOS

Camino hacia la integración de Ucrania en la UE: la política cultural europea

Road to Ukraine's integration into the EU: the European cultural policy

José Luis Perales García

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2812>

Recibido el 20 de abril de 2023 • Aceptado el 7 de junio de 2023 • Publicado en línea: septiembre de 2023

Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Camino hacia la integración de Ucrania en la UE: la política cultural europea

*Road to Ukraine's integration into the EU:
the European cultural policy*

José Luis Perales García
Doctorando
joseluis.perales@opendeusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2812>

Recibido el 20 de abril de 2023
Aceptado el 7 de junio de 2023
Publicado en línea: septiembre de 2023

Sumario: I. Introducción.—II. Integración como proceso. – III. La política cultural de la UE multidimensional.—IV. La cultura en las negociaciones de adhesión de Ucrania. 1. La dimensión económica de la cultura. 2. La dimensión digital de la cultura. 3. La dimensión social de la cultura. 4. La dimensión verde de la cultura. 5. La dimensión exterior de la cultura.—V. Conclusiones.

Resumen: Una de las consecuencias inmediatas de la guerra de Rusia contra Ucrania ha sido el reconocimiento taxativo de que Ucrania «forma parte de la familia europea». El inicio de este conflicto puede retrotraerse, sin embargo, hasta marzo de 2014. Poco después de las protestas de Euromaidán, la UE firmó en 2014 con Ucrania el Acuerdo de Asociación que ha servido para enmarcar la política de vecindad con este país y posibilitar sus reformas. Tras el impacto de la pandemia del COVID-19, la invasión rusa de Ucrania a gran escala de 2022 ha supuesto el despertar de una UE geopolítica más asertiva en un mundo más inestable. Como consecuencia de ello, la UE ha relanzado las negociaciones de adhesión con los países de los Balcanes Orientales y ha admitido como candidatos a Ucrania y Moldavia. En este contexto ha nacido la Comunidad Política Europea, que podría servir de antesala a la adhesión de estos países a la UE. Sin embargo, sin un final de la guerra en el horizonte, Ucrania podría avanzar en el camino hacia la plena integración en la UE negociando el capítulo dedicado a la cultura entendiendo esta en sentido amplio, y beneficiándose de los programas e iniciativas comunitarios como otros Estados miembros por medio de una integración diferenciada.

Palabras clave: Integración, cultura, Ucrania, Unión Europea, Comunidad Política Europea.

Abstract: *One of the immediate consequences of Russia's war against Ukraine has been the clear recognition that Ukraine "is part of the European family." The start of this conflict can be traced back, however, to March 2014. Shortly after the Euromaidan protests, the EU signed the Association Agreement with Ukraine in 2014, which has served to frame the neighborhood policy with this country and enable its reforms. Following the impact of the COVID-19 pandemic, the large-scale Russian invasion of Ukraine in 2022 has ushered in the awakening of a more assertive geopolitical EU in a more unstable world. As a result, the EU has relaunched the accession negotiations with the Eastern Balkan countries and has admitted Ukraine and Moldova as candidates. In this context, the European Political Community was born, which could serve as a prelude to the accession of these countries to the EU. However, with no end to the war on the horizon, Ukraine could advance on the path towards its full EU integration by negotiating the chapter dedicated to culture, understanding culture in a broad sense, and benefiting from the EU programs and initiatives like any other Member State through differentiated integration.*

Keywords: *Integration, culture, Ukraine, European Union, European Political Community.*

I. Introducción

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 Ucrania¹. 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 1² y para adherirse al Tratado de no proliferación (TNP)³ 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 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 Budapest⁴ 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 y en 2022, si Ucrania hubiese seguido siendo un país con armas nucleares. Como afirma Mariana Budjeryn⁵, 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.

¹ Punto 10 de las Conclusiones del Consejo Europeo del 22-23 de junio de 1993, Comisión Europea, acceso el 28 de febrero de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3

² 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>

³ 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>

⁴ 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 NN.UU. en 2014. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>

⁵ Mariana Budjeryn hace un análisis sobre el tema en su libro *Inheriting the Bomb: The Collapse of the USSR and the Nuclear Disarmament of Ukraine* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 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 ya no será el mismo que el de antes», en palabras del canciller alemán Olaf Scholz⁶. 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 OTAN⁷, y la petición de entrada en este organismo por parte de Suecia y Finlandia. Además, en 2022, la UE presentó la llamada *Brújula estratégica*⁸, suministró armas y material civil a Ucrania, acogió a millones de refugiados ucranianos y admitió su solicitud como candidato a la adhesión⁹. Para Mark Leonard¹⁰, 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. Por su parte, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Josep Borrell¹¹, 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 de-

⁶ El discurso del canciller alemán Olaf Scholz fue pronunciado ante el Parlamento alemán el domingo 27 de febrero 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. <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>

⁷ 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>

⁸ 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. Más información en el documento del Servicio Europeo de Acción Exterior: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

⁹ 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.

¹⁰ Timothy Garton Ash, Ivan Krastev y Mark Leonard, «United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine. Policy Brief. 22 February 2023», *The European Council on Foreign Relations (ECFR)*, acceso el 1 de marzo de 2023, <https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/>

¹¹ El AR/VP intervino en la Conferencia de Seguridad de Múnich el 19 de febrero de 2023. Su discurso se puede leer aquí: https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-european_en

cir, 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*¹².

El recurso a nuevas narrativas no es nuevo en la UE. Ya en 2013, y frente a la «fatiga europea», el entonces presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso¹³ proponía en su discurso *Una nueva narrativa para Europa*, dar un impulso a la construcción europea, «un proyecto de cambio que nació y creció entre las ruinas de un continente desmoralizado y dividido durante mucho tiempo», con una nueva narrativa, pero sin renunciar a los valores europeos o 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, como señala Juan Antonio Sanahuja¹⁴, a través de tres ejes interrelacionados que han operado como catalizadores de un nuevo cambio: la respuesta a la pandemia de la COVID-19, el Pacto Verde Europeo y la «autonomía estratégica» vinculada a la invasión a gran escala de Rusia en Ucrania.

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 Guterres¹⁵, nos preguntamos qué papel juega la cultura y si, a partir del análisis del proceso de integración de Ucrania a la UE, su

¹² 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>

¹³ El discurso *Una nueva narrativa para Europa* lo pronunció José Manuel Durão Barroso el 23 de abril de 2013 en Bozar, Bruselas, Comisión Europea, acceso el 1 de marzo de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_357

¹⁴ José Antonio Sanahuja, «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* (2022), <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/LibroRelanzamientoRelacionesALyUE.pdf>

¹⁵ Las palabras del secretario general de NN.UU. 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: António Guterres, «Our Common Agenda, Report of the Secretary General» (New York: United Nations, 2021). https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf

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. Previamente se hace preciso detenerse brevemente 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.

II. La integración como proceso

Puede resultar paradójica hoy en día, por tener una guerra a las puertas de la UE, la afirmación de Bowman H. Miller¹⁶ 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. 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 reflexión va 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. Podríamos preguntarnos también si se hubiese producido o no la agresión rusa de 2014 y de 2022, de haber formado parte Ucrania de la UE. 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. Desde 2004, año precisamente de la llamada

¹⁶ Bowman H. Miller, «Tomorrow's Europe: a never closer union», *Journal of European Integration*, 39:4 (2017): 421-433. <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1309037>

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, empezaron las protestas en la plaza Maidán 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)¹⁷ y la Zona de Libre Comercio (Deep and Comprehensive Free Trade Area, o DCFTA en su abreviatura en inglés)¹⁸. 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 junio¹⁹, 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 Versalles²⁰, 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 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

¹⁷ 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

¹⁸ Para más detalles sobre las relaciones comerciales entre la UE y Ucrania: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area>

¹⁹ Opinión de la Comisión en: Comunicación COM(2022) 407 final: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>

²⁰ 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. La Declaración de Versalles se puede consultar aquí: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

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 2025²¹. 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 la 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)²², 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 ver en últimos meses en 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.

«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 de la Comisión *sobre la política de ampliación de la UE*, COM(2021) 644 final, del 19 de octubre de 2021²³. Efectivamente, la ampliación, ciertamente, provee de oportunidades y constituye un beneficio mutuo tanto para la UE como para los países candidatos. Ya las perspectivas de convertirse en miembros de la UE implican un efecto transformador en los países afect-

²¹ En el «Libro blanco sobre el futuro de Europa» de 2017, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, proponía 5 escenarios para Europa en 2025 con distintos niveles de integración. 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

²² La Agenda Estratégica para la UE (2019-2024) fue aprobada por el Consejo Europeo del 20 de junio de 2019, y define las prioridades de trabajo de las instituciones europeas para este periodo. Véase el documento: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

²³ La COM(2021) 644 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0644>

tados, con un impacto positivo en su estabilidad democrática, política, económica y social. Para que ello suceda, la política de ampliación está sujeta a la condicionalidad del respeto a los valores incluidos en el artículo 2 del TUE y de satisfacer los *criterios de Copenhague*, antes mencionados. Es decir, tener: instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías; una economía de mercado que funcione y sea capaz de hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado; y, la capacidad de asumir y aplicar de manera eficaz desde el punto de vista administrativo e institucional el acervo comunitario (*acquis communautaire*). Cumplir estos requisitos requiere, por parte de los candidatos, la necesidad de acometer reformas que pueden dilatarse en el tiempo y, por ende, retrasar su entrada en la UE. Polonia, en tiempos de paz, con una población similar a la de Ucrania y con un pasado vinculado al Pacto de Varsovia, tardó diez años desde su solicitud hasta su ingreso en 2004. Destacados líderes europeos, como el propio primer ministro polaco, Mateusz Morawiecki o el canciller alemán, Olaf Scholz han presentado una serie de propuestas para resolver el tema²⁴, siendo la del presidente francés, la que ha generado más aceptación. Así, el 9 de mayo de 2022, 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 Europea²⁵, en su discurso en el Parlamento Europeo, también como una manera de ais-

²⁴ El primer ministro Morawiecki ofreció su discurso el 20 de marzo de 2023 en la Universidad de Heilderberg, y se pronunció a favor de la ampliación respetando la soberanía de los Estados nación, en clara alusión a Ucrania, recalando la necesidad de evitar la «maccionalización» de una Europa centralizada, accesible el 22 de marzo de 2023, <https://www.gov.pl/web/premier/wystapienie-premiera-mateusza-morawieckiego-na-uniwerytecie-w-heidelbergu> Véase la versión en inglés en: <https://youtu.be/mGwm9fmZ7Q> Por su parte, el canciller Olaf Scholz, habló en Universidad Carlos de Praga, el 29 de agosto de 2022, sobre la Europa geopolítica, ampliada a 30 o 36 miembros; y reformada, con el sistema de voto por mayoría cualificada en el Consejo, pero defendió también hacer más ágil la Comisión y el Parlamento Europeo, para resolver los grandes desafíos del continente, accesible el 4 de marzo de 2023, <https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>

²⁵ 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 CEEA y liderada 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 rechazada 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>

lar a Rusia. Como ya lo hizo François Mitterrand en 1989, con la caída del Muro de Berlín y el Telón de Acero, presentó la propuesta de crear una confederación europea, en la que, en este caso, se incluiría a Rusia. Precisamente, ante un Occidente secuestrado por la geopolítica, del que hablaba Milan Kundera²⁶, se podría volver, a juicio de Marciacq y Parmentier²⁷, a la idea fracasada de François Mitterrand, pero adaptándola a las realidades geopolíticas actuales, combinando además 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. 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, que compartiesen los mismos valores. Podrían formar parte todos aquellos países del continente europeo, que cumpliesen con el primero de los criterios de Copenhague y hubiesen ratificado la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Recordemos que este término nació de la ampliación de 2004²⁸, y que como se interrogaba James Wesley Scott²⁹, se enmarcaba en

La propuesta del presidente Macron, finalmente, fue discutida en el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022, 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. La segunda reunión de la Comunidad Política Europea tuvo lugar el 1 de junio de 2023, fuera de la UE, en un lugar simbólico, en el castillo Mimi de Bulboaca, cerca de Chişinău, la capital de Moldavia. Las próximas reuniones se organizarán en España (segundo semestre de 2023) y el Reino Unido (primer semestre de 2024). Así, se alternan una en un país de la UE; otra, en otro no UE.

²⁶ Milan Kundera, «Un Occident kidnappé, ou la tragédie de l'Europe centrale». *Le Débat* n.º 27 (1983/5): 3-23.

²⁷ Florent Marciacq y Florent Parmentier, «Une Confédération pour bâtir l'Europe politique et citoyenne post-Ukraine?», *Fondation Jean Jaurès*. 2022, acceso el 3 de marzo de 2023, <https://www.jean-jaures.org/publication/une-confederation-pour-batir-leurope-politique-et-citoyenne-post-ukraine>

²⁸ «Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbour. COM(2003) 104 final», European Commission, Brussels. 2003. https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

²⁹ James Wesley Scott, «The EU and 'Wider Europe': Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?» *Geopolitics*, 10:3 (2005): 429-454. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650040591003471>

una geopolítica alternativa de la cooperación regional. También se podría entender, siguiendo a Franz Mayer y otros³⁰, 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. Para Milica Delevic³¹, la Comunidad Política Europea puede suponer un avance en la integración a partir de la cooperación en determinadas políticas sectoriales³². 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 Shuibhne³³ entienden, por su parte, en el marco de la propuesta de Macron, que respecto 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 está 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 diferenciada³⁴, en la que determinadas políticas se aplican a unos Estados miembros y a otros no, e incluso se extienden a los Estados no miembros. Ha sido debatida desde hace tiempo y van más allá de la operatividad de la Comunidad Política Eu-

³⁰ Franz Mayer *et al.*, «Enlarging and deepening: giving substance to the European Political Community», Policy Contribution 15, *Bruegel* (2022), acceso el 3 de marzo de 2023, <https://www.bruegel.org/policy-brief/enlarging-and-deepening-giving-substance-european-political-community>

³¹ Milica Delevic, «Friends with benefits: How the European Political Community can further European integration». *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 16 December 2022, acceso el 5 de marzo de 2023, <https://ecfr.eu/article/friends-with-benefits-how-the-european-political-community-can-further-european-integration/>

³² En 2020, la Comisión publicó la Comunicación COM(2020) 57 final «Enhancing the accession process-A credible EU perspective for the Western Balkans» en la que 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://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf

³³ Marise Cremona y Niamh Nic Shuibhne, «Integration, membership, and the EU Neighbourhood», *Common Market Law Review* 2:52 (2022): 155-180, <https://doi-org.proxy-oceano.deusto.es/10.54648/cola2022149>

³⁴ 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).

ropea. Alexander Stubb³⁵ proponía ya en 1996 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 círculos concéntricos; y la materia, para la integración *à la carte*. De hecho, para autores como Leuffen, Rittberger y Schimmelfennig³⁶, la historia de la UE no deja de ser una historia permanente de integración y de diferenciación. El propio Schimmelfennig, junto a Sedelmeier³⁷ defienden los beneficios de una integración diferenciada porque acarrea un proceso de europeización de los Estados no miembros. 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. La revolución Euromaidán de 2013-2014, por ejemplo, dio 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 Pesenti³⁸. 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 im-

³⁵ Alexander Stubb, «A Categorization of Differentiated Integration», *Journal of Common Market Studies* 34 (2) (1996): 283-295.

³⁶ Dirk Leuffen, Berthold Rittberger y Frank Schimmelfennig, *Integration and Differentiation in the European Union. Theories and policies (2nd edition)*, (Cham: Palgrave Macmillan, 2022).

³⁷ Frank Schimmelfennig y Ulrich Sedelmeier, «The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited», *Journal of European Public Policy* 27:6 (2020): 814-833. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1617333>

³⁸ Marina Pesenti. «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 (2020), https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-11/2020-11-16-cultural-policy-and-social-transformation-in-Ukraine-pesenti_0_1.pdf

pacto 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 Ukrainian Cultural Foundation que, adscrita al Ministerio de Cultura, canaliza las ayudas al sector cultural y creativo; y el Ukrainian Institute, encargado de proyectar una imagen positiva de Ucrania en el exterior, adscrito por su parte al Ministerio de Exteriores.

Como apunta Caterina Carta³⁹, 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. En este sentido, 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, según defienden Rius-Ulldemolins, Pizzi y Arostegui⁴⁰. 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 mencionados⁴¹. Igualmente, desde 2016, Ucrania ha ido

³⁹ Caterina Carta, «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, 2020.

⁴⁰ Joaquim Rius-Ulldemolins, Alejandro Pizzi, y Juan Arturo Arostegui. «European models of cultural policy: towards European convergence in public spending and cultural participation?», *Journal of European Integration*, 41:8 (2019): 1045-1067, <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1645844>

⁴¹ Desde 2014, la UE y las instituciones financieras (el Banco Europeo de Inversiones y el 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

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 recorrer⁴². La ayuda que la UE ha prestado a Ucrania no ha hecho más que incrementarse tras la invasión de Rusia de 2022⁴³, y 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 2023⁴⁴. 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 adhesión 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

la Comisión dedicado a Ucrania: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en

⁴² Declaración de la presidenta von der Leyen sobre las opiniones de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión a la UE de Ucrania, Moldavia y Georgia, el 17 de junio de 2022, Comisión Europea, acceso el 8 de marzo de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_3822

⁴³ 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 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: 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

⁴⁴ Declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, Charles Miches, la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen, y el presidente Volodímir Zelenski tras la cumbre, Consejo, acceso el 8 de marzo de 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/>

2023⁴⁵. Para otoño de 2023, se publicará el llamado *paquete de la adhesión*, con un examen riguroso sobre los avances alcanzados en el proceso de integración de Ucrania a la UE.

III. La política cultural de la UE multidimensional

La cultura en la UE, que viene regulada en el artículo 167 del TFUE, es una competencia llamada de apoyo a los Estados miembros. Las competencias de apoyo son aquellas en las que la UE solo puede apoyar, coordinar o complementar la actuación de aquellos (art. 6 TFUE), rigiéndose por el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad. 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 Ucrania contemplando en el capítulo cultural de las negociaciones la visión multidimensional que tiene la cultura en el seno de la UE.

La cultura puede verse con cierta ambivalencia a nivel comunitario, ya que los tratados niegan una competencia legislativa a la UE, pero sí que ocupa un lugar destacado en ellos. Esta importancia se recoge ya en el preámbulo mismo del TUE⁴⁶ 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». Además, 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

⁴⁵ 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, acceso el 10 de marzo de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

⁴⁶ DO C 115 de 9.5.2008

(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 hombre 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). No existe ninguna definición propia de la UE de lo que es cultura. Podríamos deducir que la UE y sus Estados miembros, como signatarios de las declaraciones y convenciones de la UNESCO, asumen su marco conceptual, desde entender la cultura como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social, hasta considerarla un bien público mundial, como se acordó en la cumbre MONDIACULT 2022. Esta visión amplia del término cultura también viene recogida en el punto cuarto del art. 167 del TFUE, pues se subraya el carácter transversal de la cultura en relación con otras acciones comunitarias. Cabe señalar aquí que la cultura tiene una dimensión múltiple y 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 medio ambiente (arts. 191-193), el turismo (art. 195); y la acción exterior común, que abarca a su vez, 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).

Esta visión amplia se ha reflejado en la acción de las instituciones europeas, también en su relación con Ucrania, principalmente por parte del Consejo y de la Comisión, que han dado pasos a favor de una mayor integración de las políticas culturales a nivel europeo, respaldados por el Parlamento Europeo⁴⁷. Ello ha sucedido gracias a dos instrumentos que establecen los parámetros de la actuación en materia cultural y que vienen amparados por la Agenda Estratégica de la UE para 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo⁴⁸. Por un lado, está la Nueva Agenda Euro-

⁴⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2022, sobre la solidaridad cultural con Ucrania y un mecanismo conjunto de respuesta de emergencia para la recuperación cultural en Europa (2022/2759(RSP)), acceso el 12 de marzo de 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0374_ES.html

⁴⁸ «Agenda Estratégica de la UE para 2019-2024», Consejo Europeo, acceso el 14 de marzo de 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>

pea para la Cultura, propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo en 2018⁴⁹. La Nueva Agenda refleja la vocación de superar años de crisis internas aprovechando, en el marco de la Estrategia 2020 de la Comisión Juncker, el efecto transformador de la cultura para ayudar a construir una UE más integradora y justa, apoyando la innovación, la creatividad, el crecimiento y el empleo sostenibles. Hace un planteamiento holístico de la cultura al abordar tres objetivos estratégicos con una dimensión social, una económica y una externa. Por otro lado, el Plan de Trabajo para la Cultura del Consejo de la UE para 2023-2026⁵⁰, que se alinea con las seis prioridades de la Comisión Von der Leyen⁵¹, sirve para ejecutar en el periodo señalado las prioridades establecidas en la Nueva Agenda, viniendo a actualizar su contenido y los propósitos en política cultural a nivel europeo, sobre todo después de la pandemia del COVID-19 y la agresión a gran escala de Rusia a Ucrania. Las cuatro prioridades generales para reforzar en los próximos años la cooperación cultural y el valor añadido europeo son: a) Artistas y profesionales de la cultura: capacitación de los sectores cultural y creativo; b) Cultura para las personas: refuerzo de la participación cultural y del papel de la cultura en la sociedad; c) Cultura para el planeta: liberación del poder de la cultura; y, d) Cultura para unas asociaciones cocreativas: refuerzo de la dimensión cultural de las relaciones exteriores de la UE. Estos dos documentos, la Nueva Agenda y el Plan de Trabajo sirven de base para las negociaciones de adhesión con Ucrania en material cultural y para estudiar el potencial que tiene la cultura en el camino hacia su integración en la UE.

El Consejo no tiene la capacidad de llevar a cabo los objetivos marcados por las instituciones europeas y responder al mandato de los Tratados, si no 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 Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el programa NextGenerationEU, un instrumento temporal para la recuperación tras la pandemia del COVID-19⁵². La diver-

⁴⁹ La Comunicación de la Comisión (COM(2018) 267 final) *Una Nueva Agenda Europea para la Cultura*, acceso el 14 de marzo de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2018:0267:FIN>

⁵⁰ 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. 1/118*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022G1207\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022G1207(01))

⁵¹ «Prioridades de la Comisión para el periodo 2019-2024», Comisión Europea, acceso el 14 de marzo de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_es

⁵² «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>

sidad 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 le 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 se lanzó desde Europa Creativa el portal *CultureEU 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 programas⁵³ en los que se incluye apoyo a la cultura en sentido amplio. Los siguientes programas o fondos conceden ayudas para proyectos culturales, además de Europa Creativa⁵⁴, de los que se podría beneficiar Ucrania y facilitarían su integración: 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 de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (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 Fondo para el Asilo, Migración e Integración (FAMI), la Política Agraria Común (PAC), el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), y el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI). Además, como país candidato, Ucrania se podrá beneficiar de los fondos del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA III), en el que se incluye financiación para proyectos culturales.

La cultura tiene una dimensión interna pero también externa, figurando como parte de la acción exterior de la UE en su condición de actor global. Simon Schunz y Chad Damro⁵⁵ consideran que la actoridad de la UE en el ex-

⁵³ 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>

⁵⁴ 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.oficina-mediaespana.eu/images/media_europa/cultureu-funding-guide.pdf

⁵⁵ Simon Schunz y Chad Damro, «Expanding actorness to explain EU external engagement in originally internal policy areas» *Journal of European Public Policy*, 27:1 (2020): 122-140. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1561742>

terior puede explicar su compromiso sobre materias que son de carácter interno pero que tienen una dimensión externa, como en el caso de la cultura. Esta convergencia entre las políticas internas y externas la entienden también Arne Niemann y Julian Bergmann⁵⁶, para quienes la política exterior de la UE ha sido impulsada, al menos parcialmente, por la dinámica interna de la integración. Tanto la Comisión como el Consejo han entendido la utilidad de la cultura en las relaciones internacionales. La Comisión publicó en 2016 la Comunicación *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, cuyas líneas esenciales se reflejaron más tarde en la tercera prioridad de la Nueva Agenda para la Cultura de la UE de 2018: «la dimensión exterior de la cultura». Por su lado, el Consejo a través de los sucesivos Planes de Trabajo ha incluido a la cultura como parte integrante de la acción exterior de la UE. Además, en 2019, el Consejo aprobó las *Conclusiones sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*⁵⁷, en consonancia con las líneas principales de la Nueva Agenda. Estas Conclusiones destacan 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, la reconciliación, la democratización y el buen gobierno. Esta postura también viene reafirmada por la propia Comisión, ya desde el inicio de su mandato para el período 2019-2024, al considerar esencial la promoción de un orden internacional basado en normas y valores que consigan «una Europa más fuerte en el mundo». Vendría a ser lo que François Duchêne llama el poder civil o Mario Telò⁵⁸ poder civilizatorio de la UE. Un término que iría más allá del *poder blando* como opuesto al *poder duro*, tal y como lo acuñó Joseph Nye, y que se ejecutaría a través de 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. Otros autores ponen el foco en la dimensión ética de la política exterior de la UE centrada en la promoción de sus valores y principios,

⁵⁶ Arne Niemann y Julian Bergmann, «Theorizing EU external action: a neo-functionalist perspective», En *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*, por Sieglinde Gstöhl y Simon Schunz, (London: Red Globe Press, 2021), 165-180.

⁵⁷ 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. Brussels [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XG0607\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XG0607(01))

⁵⁸ François Duchêne, «Europe's role in world peace». In *Europe tomorrow* por Richard Mayne (ed.) (Londres: Fontana, 1972). Y, Mario Telò, *Europe: a Civilian Power?* (Londres: Palgrave Macmillan, 2014).

como Urfan Khaliq⁵⁹. En palabras de Lisbeth Aggestam⁶⁰, se trataría de «un cambio conceptual que iría de lo que *es* la UE a lo que *hace*. La UE 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*». En cualquier caso, en las Conclusiones se reconoce a la cultura por su valor en sí misma, y por el efecto positivo que puede producir en el bienestar socioeconómico y en las relaciones exteriores. El Consejo, además, 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. Las Conclusiones del Consejo reconocen una concepción transversal de la cultura y ven la necesidad de un planteamiento descentralizado, con políticas y proyectos adaptados al contexto, siendo 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 acerca 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 de institutos culturales de la UE (EUNIC).

IV. La cultura en las negociaciones de adhesión de Ucrania

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 informe antes referido, 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». Este marco de actuación nos puede servir para encuadrar el camino que puede recorrer Ucrania hacia una mayor integración en la UE a través de la cultura. A la luz de los principales instrumentos de política cultural europea, la Nueva Agenda de la Comisión y el Plan de Trabajo del Consejo, iremos desgra-

⁵⁹ Urfan Khaliq, *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union: A Legal Appraisal*. Cambridge Studies in European Law and Policy. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

⁶⁰ Lisbeth Aggestam, «Introduction: Ethical Power Europe?», *International Affairs* 84, no. 1 (2008): 1-11.

nando las posibilidades que ofrecen los distintos programas europeos que financian proyectos culturales dentro de la UE para facilitar la integración de Ucrania en la UE desde la visión multidimensional de la cultura.

1. La dimensión económica de la cultura

A pesar de su brevedad, las menciones que hace el documento de trabajo para las negociaciones en materia cultural con Ucrania tienen gran trascendencia, no solo en el camino de su adhesión a la UE adaptándose a los estándares europeos, sino también para la reconstrucción del país tras la guerra. Por un lado, se incluye el capítulo de la cultura en el clúster con un marcado peso económico. Esta identificación con la cultura y los sectores e industrias culturales y creativos coincide con la Nueva Agenda y el Plan de Trabajo, al igual de lo expresado en el Reglamento que regula Europa Creativa⁶¹ o el documento de trabajo de la Comisión sobre el Mercado Único Europeo⁶². Tradicionalmente, la UE tiende más a ligar la noción de cultura a la producción o creación artística (y al patrimonio cultural) dentro de la lógica de entenderla en un contexto más amplio, alineada con la agenda política de las instituciones europeas. Y, más específicamente, como parte de la integración económica comunitaria o del paradigma de la economía de la cultura, al igual que otras políticas internas, según afirma Evangelia Psychogiopoulou⁶³. En esta línea, la primera de las cuatro áreas prioritarias del Plan de Trabajo del Consejo, y que coincide con la dimensión económica de la Nueva Agenda, está dedicada a los SICC. Se pone en este caso un énfasis particular en la mejora de las condiciones de trabajo de los artistas y trabajadores de estos sectores, un colectivo muy dañado por la pandemia del COVID-19. 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% eran pymes⁶⁴. Sin embargo, la COVID-19 puso en evi-

⁶¹ Artículo 2 (Definiciones), del Reglamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021.

⁶² Commission Staff Working Document SWD(2021) 351 final *Annual Single Market Report 2021* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0351&from=EN>

⁶³ Evangelia Psychogiopoulou, «Conclusion: Culture and the European Union», En *Cultural Governance and the European Union. Palgrave Studies in European Union Politics*, de Evangelia Psychogiopoulou (ed.) (London: Palgrave Macmillan, 2015): 237-246.

⁶⁴ 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 COVID-19 y fortalecer su resiliencia frente

dencia los grandes desafíos estructurales del sector, que no se resolvieron con la anterior crisis de 2008⁶⁵ y que se exacerbaron con la guerra de Rusia en Ucrania. Por su parte, el sector cultural ucraniano, antes de la guerra del 2022, contribuía al menos con el 4,04% del PIB nacional⁶⁶. 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 (1000 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 ucraniano⁶⁷ es la pérdida de recursos financieros al que hay que hacer frente. Desde 2018, según datos del Ministerio de Cultura ucraniano⁶⁸, 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,

a futuras crisis. Los datos económicos aquí aportados proceden del informe anual del Mecanismo Único de 2021. Más información: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_culture.pdf

⁶⁵ Los SICC resistieron bien a la crisis de 2008 según destaca el informe del Parlamento Europeo de 2018. Véase: Magdalena Pasikowska-Schnass. *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](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623555/EPRS_BRI(2018)623555_EN.pdf)

⁶⁶ «Culture & Creativity EU-Eastern Partnership Programme. UNESCO Culture for Creativity Indicators. Ukraine's Analytical Brief, March 2017», acceso el 20 de marzo de 2023, [https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/2017/CDIS%20_%20Analytical%20Brief%20_%20ENG%20\(1\).pdf](https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/2017/CDIS%20_%20Analytical%20Brief%20_%20ENG%20(1).pdf)

⁶⁷ 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 20 de marzo de 2023, <https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/Research/171205%20Creative%20Industries%20Report%20for%20Ukraine.pdf>

⁶⁸ 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: <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://mkp.gov.ua/>

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. 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*, liderado 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*⁶⁹. 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 media-

⁶⁹ Web «Creative Unite», financiada por la Comisión Europea, acceso el 22 de marzo de 2023, <https://creativesunite.eu/>

nas 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 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 europeo⁷⁰. En su vertiente exterior, cabe destacar las Conclusiones del Consejo de 2021⁷¹ *sobre el enfoque de la UE sobre el patrimonio cultural en conflictos y crisis*. Las conclusiones 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 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. Esta estrategia complementa el valor que le otorga la UNESCO 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 un elemento esencial de apoyo material y psicológico. La capacidad de acceder al propio patrimonio 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 conflicto⁷². El Ministe-

⁷⁰ Véase: Evelien Campfens *et al.*, «Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond», *European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies* (Bruselas, 2023), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)733120](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)733120)

⁷¹ «Conclusiones del Consejo del 21 de junio de 2021 (9837/21)», <https://www.consilium.europa.eu/media/50557/st09837-en21.pdf> En las Conclusiones se define 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, propuesto por el SEAE».

⁷² Para este tema, véase: Alison Baily, *The art of peace: The value of culture in post-conflict recovery*, (London: British Council, 2019), acceso el 23 de marzo de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/the_art_of_peace_0419.pdf

rio 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 22 de marzo de 2023, la UNESCO⁷³ ha verificado los daños sufridos en 248 sitios desde el 24 de febrero 2022: 107 edificios religiosos, 21 museos, 89 edificios de interés histórico y/o artístico, 19 monumentos, y 12 bibliotecas. 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

La Nueva Agenda contemplaba el aspecto digital de la cultura como un eje transversal, mientras que el Plan de Trabajo lo vincula a la dimensión económica al destacar la necesidad de estimular la transformación digital de los sectores cultural y creativo, de acuerdo con la prioridad *Una Europa adaptada a la nueva era digital* de la Comisión. La relación de la cultura con la digitalización se materializa de diversas maneras, como subraya Pasikowska-Schnass⁷⁴, lo que lleva a las instituciones comunitarias a intervenir en un mercado regulatorio (el Mercado Digital Europeo) 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, o la participación cultural digital, y fomentando la diversidad cultural y lingüística en el entorno digital. Este modelo regulatorio lo podría emular Ucrania para adaptarse mejor a las exigencias futuras de la UE. Además, la UE provee 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

⁷³ Para más detalles, visitar la web de la UNESCO dedicada a la guerra en Ucrania: <https://www.unesco.org/es/ukraine-war>

⁷⁴ Magdalena Pasikowska-Schnass habla de la digitalización del contenido cultural, como es el caso del patrimonio cultural; de la creación de contenido digital por los profesionales de la cultura o por los propios consumidores; compartiendo opiniones e información sobre temas o productos culturales a través de plataformas digitales. Véase su informe: «Digital Culture-Access issues (Briefing)» *European Parliamentary Research Service*. (Bruselas, Parlamento Europeo, 2020). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651942/EPRS_BRI\(2020\)651942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651942/EPRS_BRI(2020)651942_EN.pdf)

ofrecen contenido cultural. 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*)⁷⁵. 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 guerra⁷⁶. Además, Ucrania, como país asociado al programa Horizonte Europa, puede participar en la iniciativa la 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 iniciativas europeas, como Europeana. 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. La cultura digital se incluye en la dimensión verde o regional, y también hay ayudas concretas a los SICC desde el Programa Europa Digital, que facilitan que empresas digitales mejoren sus procesos y productos con miras a impulsar 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+)⁷⁷; y la puesta en marcha y accesibilidad de tecnologías digitales. También Ucrania podría recibir fondos de manera excepcional del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los Fondos Estructurales que sirvieron para contrarrestar el impacto de la COVID-19. En este caso, al igual que lo han hecho los Estados miembros, Ucrania podría diseñar unos planes

⁷⁵ Más información en la web: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-competence-centre-cultural-heritage-creates-initiative-save-ukraine-monuments-sum>

⁷⁶ 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>

⁷⁷ 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. Ver 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>

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; a la industria tecnológica relacionada con lingüística y la IA⁷⁸; o a la creación, sobre la base de Europea, del *Dataspace for Cultural Heritage* que tiene como objetivo poner en marcha un espacio de datos común para apoyar la transformación digital del sector del patrimonio cultural de Europa. La financiación de Europea proviene del Mecanismo Conectar Europa para la infraestructura digital. En el marco de Europa Creativa, ya se ha visto 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*) en los que se podría integrar Ucrania. 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. 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 la Comunidad de Conocimiento e Innovación de la *EIT Culture and Creativity* con la misión de impulsar la innovación y la competitividad de las ICC europeas, como se ha visto anteriormente. 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), capítulo que debería completar Ucrania para su plena integración en la UE y que no le permite actualmente recibir fondos de la sección MEDIA de Europa Creativa. Además, sería una oportunidad para Ucrania adaptarse a la Ley de Mercados Digitales (Digital Market Act-DMA) y la Ley de Servicios Digitales (Digital Service Act-DSA) para 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.

⁷⁸ El PE elaboró un informe sobre la inteligencia artificial en los sectores educativo, cultural y audiovisual (2020/2017(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0127_ES.pdf

3. La dimensión social de la cultura

La cultura puede jugar un papel a la hora de reforzar la cohesión social, fundamental para evitar y resolver conflictos⁷⁹. 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 ciudadanos⁸⁰. 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 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». Durante la presidencia portuguesa del Consejo de la UE en 2021 se presentó la Carta de Porto Santo⁸¹, un mapa con recomendaciones para implementar y desarrollar un paradigma de *democracia cultural* en Europa. En cuanto al Plan de Trabajo 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».

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»⁸² y en el programa de trabajo para 2023-2024⁸³ se contempla la financiación de proyectos destinados a cumplir con

⁷⁹ La cultura es uno de los factores que determinan el capital social, definido por Stephen Aldridge, David Halpern, 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 social es a través del nivel de confianza en otra gente. También tratado en: «The Well-Being of Nations: the Role of Human and Social Capital», *Centre for Educational Research and Innovation* (París: OCDE, 2001).

⁸⁰ Para este tema amplio, consultar: Lähdesmäki, Tuuli, Katja Mäkinen, Viktorija L. A. Čeginskas, and Sigrid Kaasik-Krogerus. *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>

⁸¹ «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>

⁸² «Horizon Europe: strategic plan 2021-2024», EU Publications Office, European Commission (2021), <https://data.europa.eu/doi/10.2777/083753>

⁸³ 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>

los objetivos y las prioridades de la UE para mejorar la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana⁸⁴, 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 pueden 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 promuevan el diálogo intercultural y la adquisición de competencias (también lingüísticas); el desarrollo de redes, el impulso de la internacionalización y el 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, 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.

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,

⁸⁴ «¿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. Para más información sobre el eurobarómetro de 2013, ver la página de Eurostat: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1023

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+; comunidades gitana, judía o musulmana; o personas con discapacidad). Por último, 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 2015⁸⁵, 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). En el caso ucraniano, entre el 22 de febrero de 2022 y el 21 de marzo de 2023, más de 4 millones de refugiados se han beneficiado 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.

Por último, la dimensión social de la cultura también está relacionada con la salud, como lo ha demostrado la pandemia del COVID-19. Los vínculos entre salud y cultura han sido tratados ampliamente por diversos organismos internacionales, entre otros, por la OMS⁸⁶ o la OCDE⁸⁷. 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

⁸⁵ 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», accesible el 25 de marzo de 2023, https://www.voicesofculture.eu/wp-content/uploads/2018/07/5.Brainstorming_Report_Migration.pdf

⁸⁶ La OMS tiene un apartado sobre cultura y salud: <https://www.who.int/initiatives/arts-and-health> Véase 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»; (Ginebra: OMS, 2019), acceso el 25 de marzo de 2023, <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289054553>

⁸⁷ OCDE, «How is life? Measuring Well-being», (París: OECD Publishing, 2020), <https://www.oecd.org/statistics/how-s-life-23089679.htm> y OCDE (2019). *The Economy of Well-being. Creating opportunities for people's well-being and economic growth*. OECD Publishing, París. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC\(2019\)2&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC(2019)2&docLanguage=En)

unas partidas específicas para Ucrania con el objetivo de apoyar proyectos destinados a favorecer la resiliencia de la población ucraniana en un escenario posconflicto mediante proyectos culturales⁸⁸. La plataforma *Voices of Culture*, a través de la cual se estructura el diálogo entre la Comisión y la sociedad civil, publicó el informe *El papel de los SICC en la mejora de la salud mental de la juventud (2022)*⁸⁹. Se podría estudiar financiar informes parecidos para el caso de Ucrania.

4. La dimensión verde de la cultura

La cultura como el medioambiente comparten valores. Los recursos naturales no renovables, como argumenta John Holden⁹⁰, guardan cierto paralelismo con el contenido de ciertos museos o la música tradicional: son escasos y si se pierden no son reemplazables. 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. El Plan de Trabajo del Consejo incluye como tercera de las prioridades la «Cultura para el planeta», pudiéndose relacionar con una nueva dimensión verde de la cultura, no incluida taxativamente en la Nueva Agenda, que recordemos 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 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. 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* de Europa Creativa, en particular con vistas a contribuir a la conse-

⁸⁸ «Get inspired!: culture, a driver for health and wellbeing in the EU», Publications Office of the European Union, European Commission (2022), <https://data.europa.eu/doi/10.2766/09124>

⁸⁹ El informe final: https://voicesofculture.eu/wp-content/uploads/2023/01/YMHC_BrainstormingReport_FINAL-1.pdf

⁹⁰ John Holden, *Capturing Cultural Value. How culture has become a tool of government policy* (London: DEMOS, 2004), <https://www.demos.co.uk/files/CapturingCulturalValue.pdf>

cucción de un objetivo global del 30% de los gastos del presupuesto de la Unión en apoyo de los objetivos climáticos. Ucrania, además de aprovechar esta oportunidad para conseguir fondos de la UE vía Europa Creativa, se podría beneficiar del fondo destinado a la transición ecológica (FTJ) así como del programa LIFE relacionados con el Pacto Verde Europeo. 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 marzo de 2023, en el marco de la iniciativa Nueva Bauhaus Europea (NBE), junto con sus socios ucranianos, la UE lanzó el programa de desarrollo de capacidades para que los municipios ucranianos preparen la reconstrucción. Además, se conectará 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.

5. La dimensión exterior de la cultura

La invasión de Rusia a Ucrania en 2022 ha hecho que el público en Ucrania y en el extranjero se haya interesado más por explorar la cultura ucraniana y conocer mejor a Ucrania como país, según ponen de manifiesto Anna Karnaukh y Kateryna Kravchuk⁹¹. 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. También la cooperación con Ucrania se ha enmarcado desde la dimensión exterior de la cultura de la UE, prioridad destacada 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 se señala la finalidad de la dimensión externa de la cultura en estos términos: «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

⁹¹ Anna Karnaukh y Kateryna Kravchuk, «Ukrainian cultural actors mapping and needs assessment», *Cultural Relations Platform* (2022), acceso el 22 de marzo de 2023, <https://www.cultureinexternalrelations.eu/downloader/download-file?file=2022/11/Ukraine-Latest-Report-1.pdf>

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». La Nueva Agenda habla del «Refuerzo de las relaciones culturales internacionales»⁹², y en el Plan de Trabajo 2023-2026 se hace hincapié en la perspectiva de la co-creación en las asociaciones internacionales que desarrolla la UE. En este documento se apunta 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. 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. El montante total del programa para 2011-2014 ascendía a 12 millones de euros; y el de período de 2015-2018, a 5,17 millones de euros⁹³. Su objetivo fue apoyar por

⁹² Para un análisis crítico es interesante leer el informe del servicio de investigación del Parlamento Europeo: *Culture: In or out? Implementation of the EU strategy for international cultural relations and the new European agenda for culture since 2018. Impact, shortcomings and recommendations* EPRS (2022), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734663/EPRS_STU\(2022\)734663_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734663/EPRS_STU(2022)734663_EN.pdf)

⁹³ Decisión de 2013 sobre la financiación de la segunda fase del Programa Cultural de la AO a través del entonces instrumento europeo para la asociación (European Neighbourhood Partnership Instrument, ENPI, en inglés). Cabe notar que esta segunda fase también contó con el apoyo económico del Consejo de Europa, como se ve en el documento siguiente: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2013_c2013_8293_rap_east_partii_culture.pdf

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 creativo⁹⁴. Desde la UE quien lideró la ejecución de los fondos sobre el terreno fue el British Council. El sucesor de esta iniciativa para el periodo 2021-2024 es el proyecto *EU4Culture*⁹⁵, financiado con 7,8 millones de euros a través del 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 es apoyar la cultura y el sector creativo a través del desarrollo y 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*⁹⁶, 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. Se trata de un consorcio liderado, esta vez, 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 ciudadanía y fortale-

⁹⁴ Aquí se puede consultar la web en la que se recogían todas las iniciativas del programa: <https://www.culturepartnership.eu/>

⁹⁵ 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)», Proyecto *EU4Culture* financiado por la UE (2022), acceso el 25 de marzo de 2023, 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 2022.

⁹⁶ Más información sobre este proyecto en su web: <https://houseofeurope.org.ua/> Su financiación forma parte de un paquete mayor de 18 millones de euros financiados a cargo del IEV y que busca favorecer la participación de Ucrania en programas de la UE, como Europa Creativa o Erasmus +.

cer 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 entendía que el sector cultural y creativo es un motor para la creación de empleo y el crecimiento económico.

Hasta la admisión de la solicitud de Ucrania como país candidato a la UE, Ucrania ha recibido fondos a través del anterior Instrumento Europeo de Vecindad y el actual «Instrumento Europa Global», la principal partida presupuestaria para 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 cultural⁹⁷. En el momento que Ucrania sea receptor de las ayudas financieras y técnicas del Instrumento de Ayudas Preadhesión (IPA) dejará de percibir las 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.

V. Conclusiones

La guerra de Rusia contra Ucrania no empezó en febrero de 2022, sino en marzo de 2014, pero no ha sido hasta ahora que se ha reconocido taxativamente que Ucrania «forma parte de la familia europea». Ursula von der Leyen hizo esta afirmación en su visita a Kiev el 8 de abril de 2022 en la que entregó al presidente Volodímir Zelenski el cuestionario para evaluar la disposición de Ucrania a que se le concediese el estatuto de país candidato y abrir luego las negociaciones para su adhesión a la EU⁹⁸. La presidenta de la Comisión añadió en su discurso: «Ucrania comparte nuestros valores. Y debido a nuestro acuerdo de asociación, Ucrania ya está estrechamente alineada con nuestra Unión. Por lo tanto, aceleraremos este proceso tanto como podamos, al mismo tiempo que nos aseguramos de que se respeten todas las condiciones».

⁹⁷ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument Multi-Annual indicative programme (2021-2027). Multi-annual Indicative Programme (MIP) 2021-2027 for Ukraine, Comisión Europea (2021), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-01/C_2021_9351_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1618650.PDF

⁹⁸ Véase la declaración de la presidenta Von der Leyen, del 8 de abril de 2022 en Kiev: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_22_2381

La defensa de los valores europeos no solo constituye un requisito esencial en el camino hacia la adhesión, sino que además es una de las líneas básicas de la acción exterior de la UE. El marco normativo basado en una comunidad de valores, del que habla Dario Damen⁹⁹, es igualmente aplicable a la cultura, habida cuenta de que la cultura, a pesar del reparto competencial comunitario que podemos inferir, entre otros, del art. 167 del TFUE, es una de las políticas internas que tienen una dimensión exterior. El camino no está exento de obstáculos y no son todos ellos referidos a la guerra y sus consecuencias. Anna Karnaukh y Kateryna Kravchuk señalan que ya antes de la invasión de Rusia, existía un divorcio entre los profesionales de los SICC y las autoridades públicas ucranianas ligadas a la cultura. Ucrania, como otros países de la órbita soviética, tuvo que lidiar con unas estructuras y mentalidades que poco tenían que ver con los valores europeos de democracia, libertad de creación o de expresión, o respeto a las minorías.

Las manifestaciones de Maidán y, finalmente, la firma del Acuerdo de Asociación de 2014 marcaron el inicio de una serie de transformaciones en Ucrania para homologarse con los estándares de la UE, también en el ámbito de la cultura. Desde entonces, la UE y Ucrania han estrechado su cooperación cultural, trabajando conjuntamente en distintos programas europeos donde la cultura está presente. En los documentos que establecen el marco de las futuras negociaciones, también se recoge un capítulo dedicado a la cultura, enmarcándolo en las prioridades de la Nueva Agenda para la Cultura de 2018. Entendiendo que este puede ser un instrumento básico para estudiar los progresos de Ucrania, su contenido puede haber quedado desfasado en el tiempo, haciéndose necesario guiarse también por el Plan de Trabajo para la Cultura 2023-2026 del Consejo. Ambos ofrecen una visión amplia de la definición de cultura tanto en su dimensión interna como externa, por lo que la UE debería aprovechar todos los mecanismos de financiación a su alcance para poder así allanar el camino de la integración de Ucrania.

Stefan Keukeleire y Tom Delreux¹⁰⁰ hablan de una política exterior de la UE *multi-faceted*, *multi-method* y *multi-level* que hace difícil medir su verdadero impacto. Lo mismo se podría decir de la cultura en las relaciones UE-Ucrania. No resulta fácil saber el grado de convergencia de Ucrania con

⁹⁹ Dario Damen, «Values on the retreat? The role of values in the EU's external policies», *Directorate General for External Policies of the Union*, Parlamento Europeo (2022). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/639318/EXPO_STU\(2022\)639318_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/639318/EXPO_STU(2022)639318_EN.pdf)

¹⁰⁰ Stephan Keukeleire y Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (London: Bloomsbury Publishing, 2022), 11-41.

las políticas culturales comunitarias ya que la multidimensión de la cultura ofrece un panorama disperso. Al mismo tiempo, la inaccesibilidad de Ucrania a la financiación de otros programas que no sean los que fácilmente se pueden identificar con la cultura, como Europa Creativa u Horizonte Europa, de los que ya se beneficia Ucrania, hacen más complicado una mayor cohesión con los parámetros de la UE. Por otro lado, una acción exterior multi-método en la que se puede aplicar unas veces el método intergubernamental y otros el comunitario, tampoco simplifica el diseño de las estrategias y el desarrollo de los proyectos. A ello habría que añadir que la política exterior de la UE se ejerce en distintos planos, implicando un nivel estatal y otro comunitario. Al igual que la UE ha mostrado su solidaridad con Ucrania, también lo han hecho de manera bilateral muchos Estados miembros¹⁰¹.

Con todo, la suma de esfuerzos por parte de la UE y sus Estados miembros dan muestra de la voluntad real de que Ucrania forme parte de la Unión. En el estado actual de las cosas, sin un fin de la guerra a la vista, se prevé que el recorrido hasta la plena integración sea largo. Una manera de proporcionar una esperanza tangible sería a través de una integración diferenciada, bien por capítulos de la negociación, bien por la vía de la participación activa de Ucrania en la Comunidad Política Europea.

Sobre el autor

José Luis Perales García es Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona. Máster en Asia Oriental (Experto en Economía y Negocios en Asia Oriental) por la Universitat Oberta de Catalunya. Doctorando en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano por la Universidad de Deusto. Ha impartido conferencias en University of Technology Sydney (UTS) y en University of New South Wales (UNSW), en Australia. Jefe de Actividades Culturales en el Instituto Cervantes (Varsovia, Bruselas, Sídney y Pekín). Presidente del clúster de EUNIC (European Union National Institutes for Culture) en Varsovia 2021/22. Coordinador-adjunto al Embajador en Misión Especial para el Año de España en China 2007. Subdirector de Relaciones Externas de la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales. Experto/asesor de la Dirección General Asia-Pacífico durante la presidencia de España del Consejo de la UE (2002) en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

¹⁰¹ El Secretario de Estado de Cultura de los Países Bajos se reunió con el Ministro de Cultura ucraniano el 14 de marzo de 2023, comprometiéndose a cooperar en la preservación del patrimonio cultural y el desarrollo cultural de Ucrania. Véase la página web del Ministerio de Cultura de Ucrania: <https://mkip.gov.ua/news/8787.html>

About the author

José Luis Perales García holds a degree in Law from the University of Barcelona. Master in East Asia (Expert in Economics and Business in East Asia) from the Universitat Oberta de Catalunya. PhD candidate in Leisure, Culture and Communication for Human Development from the University of Deusto. He has lectured at the University of Technology Sydney (UTS) and the University of New South Wales (UNSW), in Australia. Head of Cultural Activities at the Instituto Cervantes (Warsaw, Brussels, Sydney and Beijing). President of the EUNIC (European Union National Institutes for Culture) cluster in Warsaw 2021/22. Coordinator-Deputy to the Ambassador-at-large for the Year of Spain in China 2007. Deputy Director of External Relations of the State Company for International Exhibitions. Expert/advisor to the Asia-Pacific Directorate General during the Spanish presidency of the Council of the EU (2002) at the Ministry of Foreign Affairs, European Union and Cooperation.