

# UN MODELO DE GOBERNANZA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA: EL AUGE DE LAS CASAS MULTINIVEL

## *A MODEL OF GOVERNANCE OF SPAIN'S EXTERNAL ACTION: THE RISE OF THE MULTI-LEVEL CASAS*

**César de Prado\***

Sumario: I. LA CRECIENTE ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA. II. DESCENTRALIZANDO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. III. INCORPORANDO MÁS NIVELES Y ACTORES PRIVADOS. IV. EL AUGE DE LAS "CASAS". V. CONSTRUYENDO UN MODELO TEÓRICO DE GOBERNANZA DE LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA.

RESUMEN: Tras una introducción a la creciente acción exterior de España, el trabajo se enfoca primero en un objetivo empírico concreto y, después, en otro teórico más amplio. Empíricamente se argumenta que el gobierno español ha encontrado en las Casas un instrumento eficaz para coordinar una multiplicidad de actores públicos y privados con proyección exterior. Analizando sus estructuras de poder y financiación se comprueba que el gobierno lidera Casas en las que participan Comunidades Autónomas y, normalmente, ciudades, mientras que se relacionan con los actores privados de maneras más distantes. A nivel teórico, y basándose en el novedoso estudio empírico, el trabajo avanza un modelo explicativo sobre el grado de conflicto en la gobernanza de la acción exterior de España, y concluye con ideas para corroborar aún más la hipótesis.

*ABSTRACT: After an introduction to the growing external action of Spain, the paper first focuses on a concrete empirical goal and, later, on a broader theoretical one. Empirically it argues that the Spanish government has found in the Casas an effective instrument to coordinate a multiplicity of public and private actors with external projection. Analysing their power and financing structures one verifies that the government leads the Casas participated by Autonomous Communities and, usually, cities, while they link with private actors in more distant ways. At the theoretical level, and grounded on the novel empirical study, the paper advances an explicative model about the degree of conflict in the governance of Spain's external action, and concludes with ideas to further corroborate the hypothesis.*

PALABRAS CLAVE: España, política exterior, acción exterior, gobernanza multinivel, Casas.

KEY WORDS: *Spain, foreign policy, sub-estate entities, external action, multi-level governance, Casas.*

---

Fecha de recepción: 27 de noviembre de 2009. Fecha de aceptación de la versión final: 30 de diciembre de 2009.

\* © César de Prado. Todos los derechos reservados. Profesor e investigador "Ramón y Cajal" en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (cdeprado@ibe.org). Borrador del trabajo presentado en el IX Congreso de la Asociación Española de Ciencias Política y de la Administración celebrado en Málaga los días 23-25 de septiembre de 2009. El autor agradece los comentarios de los revisores anónimos, y agradecería comentarios para versiones mejoradas de este trabajo.

## I. LA CRECIENTE ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA

La España democrática ha impulsado gradualmente su proyección internacional. Franco se había visto abocado a firmar acuerdos con los EUA para expiar la culpa por haber ayudado a Alemania durante la segunda Guerra Mundial. El país ingresó en las Naciones Unidas, y mantuvo escasos lazos principalmente bilaterales con América Latina y el Mediterráneo.<sup>1</sup> En los años setenta se empezaron a sentar las bases para ampliar las relaciones exteriores,<sup>2</sup> y así en los años ochenta se apostó por Europa y la OTAN, se potenciaron múltiples lazos con las Américas, se procuró volver a ser relevante en el Mediterráneo, y se exploraron tímidamente las oportunidades en otras partes del mundo. En los años noventa se consolidaron lazos con Europa, América y el Mediterráneo, pero gran parte de Asia, el Pacífico y África siguieron casi olvidadas hasta el nuevo siglo.<sup>3</sup> En la década actual la proyección de España muestra claras intenciones de ser global. El gobierno de Aznar presentó en el año 2000 el primero de una serie de planes hacia Asia y el Pacífico<sup>4</sup>, el gobierno de Zapatero lanzó para el bienio 2006-8 el primer plan hacia el África Subsahariana<sup>5</sup>, y un diplomático recomendaba para España avanzar hacia un plan Eurasia que promoviera la comunicación constructiva en el vórtice de la geopolítica global.<sup>6</sup> En su primer discurso sobre política exterior en su segunda legislatura pronunciado en junio del 2008 el Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero anunció los principales elementos geográficos y temáticos a potenciar y conjugar para gobernar la globalización.<sup>7</sup> Reafirmó el interés de España por Europa, América y el Mediterráneo, y proclamó “la conveniencia en proseguir con la resuelta apertura a África y Asia”. Los temas que más interesaban al gobierno tenían dimensiones globales pero eran de índole pacífico, como la lucha contra la pobreza, la construcción de la paz, la gestión ordenada de las migraciones, el cambio climático y la energía, la economía y los derechos humanos.

En la España democrática el número de actores con una proyección exterior pacífica también ha crecido. Durante el régimen de Franco, además de él mismo normalmente sólo eran relevantes los mandos de las fuerzas armadas, la jerarquía católica y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Por el artículo 56 de la Constitución española “[e]l Rey ... asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones

---

<sup>1</sup> VIÑAS, Á., “Breaking the shackles from the past: Spanish Foreign Policy from Franco to Felipe González”, en Sebastian Balfour, Paul Preston, coords., *Spain and the great powers in the twentieth century*, Routledge, Londres y Nueva York, 1999.

<sup>2</sup> POWELL, C., “Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989”, en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo, eds., *La política exterior de España en el siglo XX.*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2000, pp. 413-453.

<sup>3</sup> PEREIRA, J.C., coord., *La política exterior de España (1800-2003)*, Ariel Historia, Barcelona, 2003.

<sup>4</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación:

[http://www.maec.es/es/Home/Paginas/PlanAsiaPacifico08\\_12.aspx](http://www.maec.es/es/Home/Paginas/PlanAsiaPacifico08_12.aspx).

<sup>5</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación,

[http://www.maec.es/es/Home/Paginas/planafrica2009\\_12.aspx](http://www.maec.es/es/Home/Paginas/planafrica2009_12.aspx).

<sup>6</sup> MARTÍNEZ, L. F., *España, Eurasia y el Nuevo Teatro del Mundo*, Documentos CIDOB, Barcelona, 2007.

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ, J. L., “En interés de España: una política exterior comprometida.” *ARI*, Real Instituto Elcano, 2008.

internacionales...”. El desde 2004 denominado Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) se ha venido haciendo cada vez más complejo para intentar coordinar la plural actividad exterior (Molina y Rodrigo 2002; Sanz, 2003: 183-185)<sup>8</sup>. Todos los ministerios participan en alguna medida de la acción exterior y de ellos suelen depender agencias y organismos que pueden fomentar lazos transnacionales con algo de autonomía respecto al MAEC.

Con los años el gobierno central ha buscado especialmente coordinar la acción exterior del creciente número de actores públicos. El Presidente de Gobierno Aznar creó en el año 2000 un Consejo de Política Exterior que incluía altos cargos de otros ministerios como defensa, economía, educación y cultura. Así se procuraba mejorar las directrices y estrategias generales, aprobar las partidas presupuestarias pertinentes, y presentar información regularmente al Congreso. Pero ante su escasa efectividad, en el año 2007 el gobierno de Rodríguez Zapatero intentó relanzar el Consejo creando un comité ejecutivo que incluía los ministros de Exteriores, Defensa, Interior, Justicia, Industria, Educación, Cultura y Trabajo y en el que “podrán igualmente ser convocados, en función de los asuntos a tratar, autoridades o altos cargos de la Administración General del Estado y autoridades o altos cargos de las Comunidades Autónomas y entidades locales.”<sup>9</sup> La efectividad del Consejo sigue siendo mínima, pero denota al menos un reconocimiento de acercarse a un mayor número de actores públicos a nivel estatal y, como novedad, a entes sub-estatales.

Tras esta introducción a la creciente acción exterior de España, en la siguiente sección haremos un breve repaso a la cauta descentralización a las Comunidades Autónomas en temas de política exterior. Después veremos que en los últimos años se han empezado a incorporar al sistema de gobernanza no sólo más nivel sub-estatales, sino también una amplia pluralidad de actores de naturaleza privada. Y, como reflejo del creciente uso de este modelo de gobernanza, luego emprenderemos un estudio detallado de las denominadas Casas. Los análisis empíricos nos permitirá concluir el trabajo avanzando un modelo teórico sobre el grado de conflicto en la gobernanza de la acción exterior de España.

## **II. DESCENTRALIZANDO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

La Constitución española del 1978 sentó unas bases, que aunque algo ambiguas, permitían una nueva organización territorial del estado más descentralizada. El cambio más importante fue la progresiva creación de 17 Comunidades Autónomas (CCAA), las cuales empezaron a ritmos distintos negociaciones políticas para conseguir

---

<sup>8</sup> MOLINA, I. y F. RODRIGO, “Spain”, en Brian Hocking y David Spence, eds., *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*. Palgrave, Houndmills, 2002.

SANZ, C., “La Administración Exterior del Estado”, en Pereira, Juan Carlos. coord., *La política exterior de España (1800-2003)*, Ariel Historia, Barcelona, 2003.

<sup>9</sup> Real Decreto 1389/2007, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior, <http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/30/pdfs/A44026-44027.pdf>.

competencias dentro de las materias económicas, sociales y culturales que la constitución permitía y que no estuvieran expresamente reservadas al estado central. Este proceso ha sido también ha sido contencioso en cuanto a la acción exterior. Tras varias sentencias restrictivas en los años ochenta, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia 165/1994 por la que se afirmaba la capacidad de las CCAA de llevar a cabo actuaciones que se proyecten internacionalmente, aunque limitada a aquellas actividades que “sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales”<sup>10</sup>. Varios estatutos de autonomía se han venido renegociando periódicamente, y en las últimas versiones ya se mencionan más explícitamente las crecientes posibilidades de acción exterior hacia Europa, en cooperación al desarrollo, promoción empresarial y muchos otros temas.<sup>11</sup>

Colino avanza una tipología con cuatro tipos de ámbitos de la acción exterior española según el poder relativo entre el estado central y las CCAA<sup>12</sup>:

1. ámbito de predominio estatal (diplomacia clásica)
2. ámbito de acción común y participación autonómica (tratados sectoriales, política exterior sectorial, representación en órganos y delegaciones estatales)
3. ámbito de complementariedad o actuación paralela (paradiplomacia regional, cooperación regional)
4. ámbito de posible contradicción y conflicto potencial (protodiplomacia y autoafirmación identitaria)

En los últimos años parecía que la paradiplomacia pacífica y la protodiplomacia conflictiva estaban inexorablemente socavando el principio de la unidad del Estado en cuanto a la acción exterior. Existen mecanismos como las conferencias sectoriales y comisiones interterritoriales en las que las CCAA podían expresar sus intereses al gobierno central. Pero esos mecanismos son

“débiles y/o insuficientes, y en ... las relaciones internacionales, son prácticamente inexistentes. Este vacío institucional y todas las polémicas sobre el modelo de Estado inciden directa e indirectamente en la acción exterior de las CC.AA. Es más, a menudo es un factor determinante, sobre todo para limitar su margen de maniobra y para provocar conflictos políticos y administrativos entre los distintos niveles del Estado.”<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Publicación BOE: 19940625 [«BOE» núm. 151],

[http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1994-0165](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1994-0165).

<sup>11</sup> GARCÍA, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid, 2009.

<sup>12</sup> COLINO, C., “La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española”, *Documento de Trabajo 10*, OPEX, Fundación Alternativas, Madrid, 2007, pp. 14-ss.

<sup>13</sup> FRERES, C. y A. SANZ, “La acción exterior de las Comunidades Autónomas ante la política exterior de España”, en Pereira, Juan Carlos, coord., *La política exterior de España (1800-2003)*, Ariel Historia, Barcelona, 2003, p. 280.

### III. INCORPORANDO MÁS NIVELES Y ACTORES PRIVADOS

Una posible explicación a la falta de armonía de la política exterior de España es la falta de un consenso entre los dos principales partidos políticos (PSOE y PP) en algunas orientaciones estratégicas como el apoyo a los Estados Unidos.<sup>14</sup> Pero en este trabajo preferimos presentar un argumento explicativo alternativo basándonos en el diseño de la gobernanza de la proyección exterior del estado.

Aunque el ministro de asuntos exteriores y cooperación intenta promover una sensación de progreso destacando la participación de España en históricas y fotogénicas cumbres de jefes de estado y de gobierno<sup>15</sup>, algunos analistas argumentan que hasta el momento los logros del actual gobierno en temas internacionales son más bien escasos y difusos, reflejo de una falta de estrategia, recursos y coordinación de actores públicos y privados.<sup>16</sup> Haciendo referencias indirectas al perenne debate sobre la necesidad de reforma integral del servicio exterior, otros comentan que quizás “[d]ebería contemplarse el adecuado nivel gubernamental del ministro de Asuntos Exteriores, para responder a la necesidad de una acción exterior transversal, más eficaz y coordinada, de los asuntos que la afectan e integradora de los diferentes actores que intervienen”.<sup>17</sup>

Efectivamente, la acción internacional de otros niveles de gobierno es cada vez más relevante.<sup>18</sup> En especial, la proyección de ciudades como Barcelona es cada vez más importante.<sup>19</sup> Mientras, el gobierno central no puede obviar las relaciones transnacionales de todos los actores privados. Recordemos brevemente que muchas empresas compiten en mercados bastante globales y, generalmente, mal regulados.<sup>20</sup> O que las universidades, que ya no sólo dependen del ministerio de educación, sino también de las CCAA, se están reestructurando según las directrices del plan Bolonia para la consecución de un Espacio Europeo de Educación Superior que les permite

---

<sup>14</sup> DEL ARENAL, C., “Consenso y disenso en la política exterior de España”, *Documento de Trabajo 25*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

<sup>15</sup> MORATINOS, M. Á., “España, por fin en su sitio”, *Política Exterior 129*, mayo-junio, 2009, <http://www.politicaexterior.com/2009/05/espana-por-fin-en-su-sitio/>.

<sup>16</sup> DE AREILZA, J. M. y J. I. TORREBLANCA, “Diálogo Diferencial, Política Exterior”, *Foreign Policy en Español*, junio-julio, 2009, <http://www.fp-es.org/diagnostico-diferencial-politica-exterior>.

<sup>17</sup> FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, “Los objetivos de España en su acción exterior”, *Documento de Trabajo 21*. Madrid, 2008, 58.

<sup>18</sup> Actualmente, la estructura multi-nivel sub-nacional en España es como sigue: 17 Comunidades Autónomas, 50 Provincias, 81 Comarcas, 1019 Mancomunidades, 8111 Municipalidades, 3718 Consejos sub-municipales. En las Islas Canarias existen 10 Consejos insulares en vez de provincias, y Ceuta y Melilla son las dos únicas Ciudades Autónomas. Existen 909 Consorcios o partenariados que proveen servicios verticalmente a varios niveles, y las Conferencias ministeriales coordinan a nivel más general las prerogativas entre los niveles, incluido asuntos europeos.

<sup>19</sup> MARX, V., *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público, 2008.

BADIA, F., “Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña.” *Documentos CIDOB Europa No. 5*, Barcelona, 2009, [http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos\\_cidob/europa/num\\_5\\_los\\_gobiernos\\_locales\\_en\\_la\\_accion\\_exterior\\_una\\_vision\\_desde\\_cataluna](http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/europa/num_5_los_gobiernos_locales_en_la_accion_exterior_una_vision_desde_cataluna).

<sup>20</sup> MATTLI, W. y N. WOODS, eds., *The politics of global regulation*: Princeton University Press, 2009.

competir mejor a nivel global, y muchas de las universidades privadas existentes dependen de la Conferencia Episcopal o de grupos religiosos católicos que continúan imbricando la política exterior española con la proyección global de la Santa Sede.<sup>21</sup>

En este trabajo argumentamos que a pesar de intentar posponer lo más posible una reforma de su acción exterior el MAEC está gradualmente reestructurando su actividad para potenciar una gobernanza multinivel de la acción exterior de España.<sup>22</sup> Esto se comprueba en este trabajo a través de un análisis de las denominadas “Casas”, un instrumento cada vez más usado que refleja la efectividad de la coordinación estructurada por niveles de la diversidad de actores públicos y privados en la acción exterior de España en nuevas zonas de interés.

#### IV. EL AUGE DE LAS CASAS

El MAEC actualmente dispone de un creciente número de secretarías de las que dependen muchas direcciones generales y cuatro organismos externos que disponen de cierta autonomía: la Escuela Diplomática, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Instituto Cervantes y la Academia Española en Roma.<sup>23</sup> Además el MAEC lidera una serie de organismos asociados para catalizar el interés de un mayor número de actores tradicionalmente relegados de las relaciones internacionales. En su portal de Internet aparecen varias Fundaciones y Casas, y un Instituto y una Sociedad.<sup>24</sup> Las Fundaciones, el Instituto y la Sociedad dependen en gran medida del MAEC, pero las Casas son un nuevo instrumento más descentralizado al servicio de la acción exterior del Estado que ha experimentado un notable auge en los últimos años. Las Casas no son instrumentos de la diplomacia pública tradicional que busca influir en las sociedades de otros países. Las Casas buscan catalizar las sociedades civiles del país en cuestión, en este caso España, para que puedan llegar a actuar más autónomamente con las sociedades civiles de otros países.<sup>25</sup>

La pionera es la Casa de América, creada en el año 1991 y con sede en el Palacio de Linares en el centro de Madrid. Desde su creación ha sido muy activa y la mayoría de sus actividades culturales han tenido bastante éxito. Tras el éxito de la Casa de América surgió Casa Asia, creada en Barcelona en el año 2001 y, como todas han venido haciendo, ubicada en un lugar céntrico y con donaire. También tuvo éxito a pesar del desconocimiento de esa gran parte del mundo, con lo que el modelo comenzó a extenderse. Casa África nació en Las Palmas de Gran Canarias en 2006, el mismo año

---

<sup>21</sup> Véase <http://www.educacion.es/boloniaeees/inicio.html>.

<sup>22</sup> Sobre la reforma integral pueden consultarse algunos informes y artículos en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/ReformadelServicioExterior/Paginas/reformaIntegral.aspx>.

<sup>23</sup> Véase [www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/Organismosdependientes/Paginas/Organismos%20Dependientes%201.aspx](http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/Organismosdependientes/Paginas/Organismos%20Dependientes%201.aspx).

<sup>24</sup> Véase <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/Organismosasociados/Paginas/OrganismosAsociados.aspx>.

<sup>25</sup> Para más detalles de la complejidad sobre la temática véase NOYA, J., "Una diplomacia pública para España", *Documento de Trabajo 11*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006.

que la Casa Árabe (e Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán) en Madrid y Córdoba. Casa Sefarad-Israel se creó en 2007 para tratar con la geográficamente dispersa cultura judía además de acercarse a la sociedad israelí, y de estudiar el legado sefardí. Para finales del año 2009 se tenía prevista la inauguración de la Casa (del) Mediterráneo en Alicante y dos pueblos de la provincia.<sup>26</sup>

Los temas tratados por las Casas son plurales. Destaca la amplia temática cultural que incluye las artes y la educación, aunque se incluyen con frecuencia aspectos de promoción de negocios. Los aspectos estrictamente políticos no suelen ir mucho más allá de la información, conversación y educación pública sobre la realidad de las zonas del mundo que tratan. No obstante, Casa América informa en su portal de que a través de su Tribuna Americana “canaliza las relaciones y actividades institucionales, económicas y diplomáticas”.

El público objetivo es la sociedad civil que pueda estar interesada. A los conciertos y ciclos de películas van desde niños hasta jubilados. A las presentaciones de libros, charlas académicas o empresariales asisten no sólo otros expertos sino también muchas personas que desconocen los temas tratados pero que les atraen de alguna manera. En los portales de Internet de las Casas se encuentra fácilmente la información de todas las actividades que organizan, además de abundante información externa sobre sus temas tratados. Las Casas disponen generalmente de mediatecas con importantes colecciones de libros, CDs de música y DVDs con películas y documentales. Las Casas están abiertas a todo el público interesado y, a no ser que haya eventos restringidos, no existen controles de acceso. De hecho, se fomentan los talleres y eventos de clubes independientes.

Dos serán los aspectos de las Casas que van a ser objeto de examen en los apartados siguientes: las estructuras rectoras y consultivas, y las fuentes de financiación. Consideramos que estos aspectos son las dimensiones claves del poder de cualquier institución.

## **1. Estructuras rectoras y consultivas**

La estructura de las Casas es compleja pero bastante similar. Sus organigramas incluyen una serie de actores públicos y privados seleccionados. Y su jerarquía de poder es muy clara.

Las Casas están dirigidas principalmente por Consejos Rectores en los que el MAEC siempre participa como socio principal. De hecho, el conjunto de las Casas depende directamente del MAEC. Los gobiernos de las CCAA y de las ciudades en donde se ubican las sedes de las Casas participan como socios minoritarios pero con poder de decisión real. Así, en los Consejos Rectores aparecen además del Ministro de Asuntos

---

<sup>26</sup> Casa Asia no lleva intercalada la preposición “de” para que el nombre sea equivalente en Catalán. Desde entonces, el resto de las Casas tampoco llevan la preposición “de” intercalada aunque había dudas mientras empezaba a funcionar la Casa Mediterráneo.

Exteriores y Cooperación, los presidentes de las CCAA y los alcaldes, además de altos cargos cercanos.

La estructura multinivel se puede desarrollar según interés. Así, Casa Asia se constituyó en noviembre de 2001 con un Consorcio integrado por el entonces Ministerio de Asuntos Exteriores, la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona, pero 2005 el Consorcio se amplió con la incorporación del Ayuntamiento de Madrid y se está sopesando la incorporación de otras instituciones públicas en otras ciudades y CCAA. Casa África está integrada por el MAEC, el Gobierno de Canarias, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los Cabildos Insulares de Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote y Tenerife, y el Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria. Casa Árabe es un consorcio constituido por el MAEC, su Agencia Española de Cooperación Internacional, las Comunidades autónomas de Madrid y Andalucía y los Ayuntamientos de Madrid y Córdoba.

Prudentemente separados de los círculos de poder público se encuentran los órganos consultivos. Casa de América sólo especifica en su portal que dispone de un Consejo Asesor Iberoamericano de embajadores acreditados en Madrid, en los portales de las otras Casas se mencionan dos o tres órganos consultivos. Casa Asia cuenta con un Consejo Asesor de expertos, un Consejo Diplomático y un Consejo Económico de empresas y expertos económicos. Mientras, Casa Árabe dispone de un consejo diplomático formado por diplomáticos de países árabes acreditados en España, y de un Consejo Asesor de personalidades de cualquier ámbito en especial académico, informativo, cultural. Casa África cuenta con un Consejo Asesor, un Consejo Diplomático y un Consejo Económico. Y Casa Sefarad cuenta con un Consejo Asesor y con un Consejo Institucional con participación principalmente académica.

Finalmente, las Casas cuentan con Altos Patronatos, órganos colegiados que impulsan, orientan y patrocinan los programas y actividades que favorezcan el cumplimiento de las finalidades generales de los consorcios. Los Patronatos están formados por representantes de las instituciones consorciadas y por representantes de otras instituciones y de empresas e incluso personas físicas, todo bajo la Presidencia de Honor de Sus Majestades los Reyes de España.

La Casa (del) Mediterráneo se acaba de poner en marcha. Aún no dispone de portal público, pero por la información aparecida en prensa se comprueba que tras un tiempo de forcejeo entre los principales partidos políticos la estructura prevista no difiere sustancialmente de las estructuras de las otras Casas. En un artículo aparecido en 2008 se leía:

“Aparte de la polémica política entre PP y PSOE sobre la Casa del Mediterráneo, que ya de entrada discreparon sobre su ubicación, ahora la diferencia de fondo se centra en la presidencia del consorcio. La Generalitat quiere compartirla solo con el Gobierno, y Leire Pajín, secretaria de Estado



de Cooperación Internacional, prefiere involucrar a los ayuntamientos y que sea rotatoria”.<sup>27</sup>

El convenio constitutivo, firmado finalmente en abril del 2009, incluía en el consorcio al MAEC, la Generalitat valenciana, el Ayuntamiento de Alicante, Jávea y Benidorm.<sup>28</sup> Y preguntada la Directora por el funcionamiento en la semana de la inauguración formal en el verano del 2009, respondió con estas palabras:

“Me he dado a conocer a todos los miembros del consejo rector. Ahora estoy escuchando a todas las instituciones que componen la Casa del Mediterráneo, hablando con las otras Casas que tiene Asuntos Exteriores y sobre todo a los entes sociales que van a participar. El programa no es algo que nos inventemos en la Casa del Mediterráneo sino que van a participar las instituciones que están dentro, los entes sociales de España y todos los países del Mediterráneo”.<sup>29</sup>

## **2. Financiación multinivel**

En los estatutos de Casa Asia leemos que los gastos ordinarios y de realización de programas se distribuyen principalmente por el MAEC (60%), mientras que la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona aportan cada uno el 20%. Y

“[a] estos porcentajes se sumará la aportación económica del Ayuntamiento de Madrid que será igual a la realizada por el Ayuntamiento de Barcelona y se destinará prioritariamente al mantenimiento y programación de actividades del Centro Casa Asia-Madrid, sin perjuicio de su contribución en los gastos ordinarios y de la realización de programas del consorcio.”

La financiación de Casa África es algo diferente pero también refleja una gobernanza multinivel liderada por el MAEC. Este aporta el 46% de la financiación de los gastos ordinarios y la realización de proyectos, el gobierno canario aporta el 30% y los cinco cabildos insulares un total del 24%. Esta Casa tiene un problema ya que los cabildos no han llegado a hacer efectiva sus contribuciones.<sup>30</sup> Si no se encuentra una solución según los estatutos cabría pensar que el resto de los miembros del Consorcio procuren sacar a los cabildos del convenio.

En los portales de Internet de Casa América, Casa Árabe y Casa Sefarad este autor no ha podido encontrar los estatutos con detalle numérico de sus estructuras financieras. El

---

<sup>27</sup> MOLTÓ, E., “La Casa del Mediterráneo arranca este año en Alicante pese al boicoteo del PP”, El País (Comunidad Valenciana), 20 de febrero, 2008, [http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valencia/Casa/Mediterraneo/arranca/ano/Alicante/pese/boicoteo/PP/elpepiespval/20080220elpval\\_1/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valencia/Casa/Mediterraneo/arranca/ano/Alicante/pese/boicoteo/PP/elpepiespval/20080220elpval_1/Tes/).

<sup>28</sup> LA MONCLOA, “Constitución de los órganos de gobierno de la Casa del Mediterráneo”, 6 de julio, 2009, [http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/\\_2009/ntpr20090706\\_Casa.htm](http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/_2009/ntpr20090706_Casa.htm).

<sup>29</sup> Diario Información, “Entrevista a Yolanda Parrado Marcos, Directora de la Casa del Mediterráneo”, Alicante, 16 julio, [http://www.diarioinformacion.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2009071600\\_12\\_910388\\_\\_Alicante-Casa-Mediterraneo-sera-motor-economico-repercusion-internacional](http://www.diarioinformacion.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2009071600_12_910388__Alicante-Casa-Mediterraneo-sera-motor-economico-repercusion-internacional).

<sup>30</sup> Entrevista del autor a un miembro del equipo de Casa África, junio 2009.

autor intentará conseguir dicha información para posibles actualizaciones de este trabajo. Mientras, es posible pensar que una importante razón explicando la falta de información concreta es la multiplicidad de actores públicos y privados que prometen primero unas cantidades, pero después realizan otras aportaciones financieras y en especie difíciles de tasar. Así, aunque en los estatutos de Casa Sefarad no se especifica la estructura financiera se puede leer lo siguiente:

“Los recursos del Consorcio están constituidos por: a) Transferencias y subvenciones que anualmente se consignen dentro de los presupuestos de las entidades consorciadas. b) Bienes y valores que constituyan el patrimonio del Consorcio, así como las rentas y productos del mismo. c) Subvenciones, aportaciones voluntarias o donaciones que otorguen a su favor entidades públicas o privadas. d) Ingresos, tanto de Derecho público como de Derecho privado, que puedan corresponder al Consorcio como consecuencia de sus actividades y los rendimientos por servicios prestados a terceros. e) Cualesquiera otros recursos económicos, ordinarios o extraordinarios, que puedan serle legalmente atribuidos.”

Con respecto a Casa del Mediterráneo, el ministro de Asuntos Exteriores, que compareció junto a Pajín, confirmó que en el borrador de los estatutos que regirán el consorcio se contempla que el presupuesto se reparta un 60% el Gobierno central, un 20% la Generalitat, el 10% el Ayuntamiento de Alicante y un 5% los ayuntamientos de Benidorm y Jávea.<sup>31</sup>

## **V. CONSTRUYENDO UN MODELO TEÓRICO DE GOBERNANZA DE LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA**

Este artículo ha argumentado que la acción exterior de la actual España democrática ha devenido cada vez más compleja y que el gobierno central ha venido ampliando los círculos de poder de actuación a un mayor número de actores. Reflejado en la estructura del Consejo de Política Exterior, primero se amplió la coordinación a un mayor número de ministerios y, posteriormente, aunque con un patente distanciamiento, a las CCAA y otros niveles sub-estatales. Pero para avanzar en el nuevas áreas del gran teatro global los gobiernos de cualquier bando político se han visto obligados a buscar y equilibrar la colaboración no sólo de todos los actores públicos importantes, sino también de los actores privados relevantes.

Ante esa necesidad de encontrar modelos de gobernanza efectivos para avanzar la acción exterior, el gobierno y estado están potenciando la fórmula de las Casas. Todas las Casas son consorcios plurales pero claramente estructurados: el MAEC mantiene la posición principal, y las CCAA y ciudades (o Cabildos) están en posiciones secundarias. Y, para enlazar con una multiplicidad de actores nuevos en la acción exterior como son

---

<sup>31</sup> LA MONCLOA, “Constitución de los órganos de gobierno de la Casa del Mediterráneo”, 6 de julio, 2009, [http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/\\_2009/ntpr20090706\\_Casa.htm](http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/_2009/ntpr20090706_Casa.htm).

las empresas y las universidades, los consorcios de las Casas les posicionan en consejos asesores especializados, fuera de los principales círculos de poder.

Un análisis financiero de las Casas que publican detalles corrobora que el MAEC mantiene un liderazgo indiscutible ya que las CCAA y ciudades co-participan en proporción mucho menor. El problema financiero de Casa África (los Cabildos no pagan) refleja las tensiones de la evolución de la financiación multinivel en España. El gobierno central está actualmente intentando alcanzar un pacto de financiación autonómica sobre el que la Ministra “Salgado ha valorado que con el nuevo sistema todas las autonomías van a tener más fondos, gozarán de mayor responsabilidad y autonomía fiscal, verán reconocida su población y un sistema estable que se va a actualizar de manera anual.”<sup>32</sup> Si el aumento de financiación autonómica se acaba reflejando en un incremento de los fondos que gestionen los niveles inferiores (las ciudades y cabildos en nuestro caso) la acción exterior de España probablemente devenga cada vez más pacífica. Pero si el poder financiero de las CCAA crece y el de los niveles inferiores se estanca será más probable la tensión multinivel ya que los niveles inferiores dedicarán sus esfuerzos a reclamar lo que consideren justo siguiendo criterios de población y producción económica. Hasta ahora la financiación autonómica en España ha favorecido notablemente a las CCAA obviando a las ciudades. El gobierno central gestiona algo más de la mitad y transfiere el resto a niveles inferiores, principalmente a gobiernos regionales (un 34%) y, en menor medida, a gobiernos locales (13%). Pero la proporción de población urbana ha venido creciendo considerablemente y, especialmente en tiempos de aguda crisis económica, esta situación presiona a los ayuntamientos cada vez con más fuerza para conseguir recursos y poder relegar las tradicionales políticas urbanísticas basadas en la construcción a favor de políticas urbanas más integrales.

Con todo lo expuesto en este trabajo podemos ahora avanzar una hipótesis teórica que nos permita proseguir en nuestra investigación sobre las causas de la evolución de la cada vez más compleja acción exterior de España. La hipótesis es que el tipo de descentralización está relacionado con el tipo de tensión en la acción exterior de España. Me permito primero modificar la tipología de Colino<sup>33</sup> de la siguiente manera para presentar como variable dependiente el tipo de relación entre niveles de gobernanza:

- 1) ámbito de predominio estatal (diplomacia clásica)
- 2) ámbito de equilibrio entre niveles (cooperación pacífica multinivel)
- 3) ámbito de desinterés entre niveles (paradiplomacia pacífica ad-hoc)
- 4) ámbito de desequilibrio entre niveles (protodiplomacia conflictiva multinivel).

Y avanzo como variables independientes la estructura y financiación subyacente. Si todos los niveles están representados y financiados según su población, el ámbito 2) de cooperación pacífica multinivel se verá reflejado. Pero si hay desequilibrio en la

---

<sup>32</sup> MENÉNDEZ, M., “De la Vega pide ‘altura de miras’ al Congreso para aprobar la nueva financiación autonómica.” 11 septiembre 2009, <http://www.rtve.es/noticias/20090911/vega-pide-altura-miras-congreso-para-aprobar-nueva-financiacion-autonomica/292023.shtml>.

<sup>33</sup> COLINO, C., “La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española”, *Documento de Trabajo 10*, OPEX, Fundación Alternativas, Madrid, 2007, pp. 14-ss.

representación y financiación entre los niveles aparecerá reflejado el ámbito 4) de alta ineficiencia y conflictividad entre niveles. Y el ámbito 3) aparece en temas ad-hoc de relativa poca importancia, por lo que quizás se podría sacar del modelo teórico.

El sencillo modelo de coordinación multinivel avanzado merecería ser corroborado con otros estudios. Por ejemplo, se podrían analizar otros instrumentos de apoyo a la acción exterior multinivel de España que combinan los objetivos de diplomacia pública y privada.<sup>34</sup> Entre ellos se pueden destacar los muchos Foros bilaterales (Hispano-Francés, Hispano-Japonés, etc.), fundaciones (Carolina, Tres Culturas, etc.), y centros de reflexión y *think-tanks* (CIDOB, Real Instituto Elcano, FRIDE, etc.).

El modelo teórico además tiene una implicación importante que merecería ser estudiada a fondo. La acción exterior de España puede ser conflictiva por desacuerdo a corto plazo entre los principales partidos políticos, pero a largo plazo el amplio número de actores públicos y privados involucrados hacen que los conflictos entre partidos políticos sean poco relevantes. En otras palabras, la tecnocracia capaz de gestionar efectivamente la creciente complejidad de actores con proyección internacional tiene más peso que la política de partidos.

Este trabajo se ha enfocado en las Casas. Este autor es consciente de que al ser instrumentos nuevos de la acción exterior de España aún no estudiados por los expertos en relaciones internacionales las Casas deberían de ser analizadas más a fondo en todas las dimensiones que puedan ser útiles. Por ejemplo, además de un análisis de las estructuras de sus consorcios y de sus fuentes de financiación se podrían estudiar sus recursos humanos subyacentes ya que se aprecia que representantes de niveles públicos sub-estatales y actores privados pueden tener un peso mayor de lo que cabría esperar en el sistema diplomático tradicional. Diplomáticos del MAEC generalmente son los directores generales de las Casas, pero en algunos casos no es así. Casa Árabe está desde un principio dirigida por una académica, y Casa del Mediterráneo por una política.

Otro tema de interés sería el estudio de la efectividad de las Casas. La efectividad de las dos primeras Casas (América y Asia), medida por el número de actividades y atracción de público, seguramente se probaría fácilmente. No obstante, se deberían de seguir estudiando el creciente número de Casas que se están creando y planeando y que, por tanto, aún no han alcanzado velocidad de crucero para generar datos comparativos fiables.

Como última reflexión podemos señalar la necesidad de estudiar la acción exterior de España en un contexto europeo y global multipolar cada vez más complejo. Tras la aprobación del Tratado de Lisboa en el año 2009, y bajo la presidencia española de la UE en el año 2010, se espera lanzar un servicio europeo de acción exterior que sirva al Alto Representante (Catherine Ashton desde noviembre) y otras instituciones. Este servicio estará compuesto por personal del Consejo, de la Comisión y de los estados

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, véase los enlaces de CITPax – Centro Internacional de Toledo para la Paz, <http://www.citpax.org/es/enlaces>.

miembros, pero de alguna manera tendrá que tener en cuenta y llegar a colaborar con muchos otros actores públicos y privados que son activos en la acción exterior de los países europeos.