

Las dinámicas de la Cooperación Transfronteriza: elementos de análisis y resultados preliminares en el marco del proyecto internacional BORDERGOV¹.

*F. Camonita**

** Estudiante de doctorado - Departamento de Geografía Universitat Autònoma de Barcelona; Técnico de soporte a la investigación (equipo europeo), proyecto BORDERGOV.*

Francescomaria.Camonita@uab.cat,

RESUMEN: Dentro del marco de las actividades de la red RECOT con sede en la Universidad Autónoma de Barcelona, el proyecto internacional de investigación BORDERGOV ha representado una herramienta esencial para ampliar el conocimiento de los mecanismos de transformación de la cooperación trasfronteriza en una selección de casos de estudio pertenecientes a la zona sur de la Unión Europea. Los objetivos finales de esta comunicación por lo tanto serán: dar a conocer la doble base teórica de BORDERGOV basada en la innovadora teoría sociológica de los Strategic Action Fields y en un marco más tradicional de la Gobernanza Multinivel; exponer la metodología de investigación ambos cualitativa y cuantitativa explicando las etapas del trabajo de campo (cuestionario en línea y entrevistas presenciales); definir los números reales de entregables del proyecto hasta la fecha de redacción de esta comunicación; finalmente, exponer unos resultados preliminares de la investigación, escogiendo el caso de la frontera pirenaica anteriormente analizado por el equipo europeo del proyecto.

Palabras-clave: Gobernanza; Transformaciones; Cooperación Transfronteriza; Europa; América del Norte.

¹ Proyecto financiado por el Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) convocatoria de proyectos "Partnership Development Grants", (*The Transformations of Cross-Border Governance: North America and Europe in Comparative Perspective; 2012-2017*)

Introducción:

Esta comunicación tiene por objeto presentar la metodología y los resultados preliminares del proyecto de investigación BORDERGOV, orientado a la elaboración de un estudio comparativo entre las gobernanzas transfronterizas de Europa y de América del Norte, centrandó la exposición de la comunicación en la experiencia europea de análisis². A través de una metodología de estudio cuantitativa y cualitativa, los objetivos principales del proyecto proponen:

1. Evaluar y comparar las transformaciones de la gobernanza transfronteriza a través de nueve casos de estudio (cuatro en América del Norte y cinco en Europa);
2. Identificar los factores fundamentales que contribuyen a las reales transformaciones de la gobernanza en ambos contextos;
3. Contribuir en la literatura relevante sobre cooperación transfronteriza a través del innovador enfoque comparativo entre los dos continentes.

La comunicación se estructura en los siguientes apartados: el primero trata de introducir el grupo de investigación, los marcos teóricos relevantes y la definición conceptual de los argumentos principales del proyecto. En el segundo se presentan los pasos metodológicos del plan de trabajo del proyecto (selección de casos de estudio, operaciones preliminares de database, elaboración de un cuestionario en línea y elaboración de un cuestionario semiestructurado para entrevistas presenciales). En el tercer apartado, trataremos de presentar los números concretos de la investigación a través de la cantidad de resultados y de entregables. Finalmente, el apartado final de conclusiones y resultados preliminares nos permitirá mostrar una elaboración de algunos datos cualitativos recopilados durante la ejecución del proyecto sobre el caso de la cooperación transfronteriza en la frontera pirenaica.

1. PRESENTAR BORDERGOV: EL EQUIPO, LOS MARCOS TEÓRICOS, LAS DEFINICIONES CONCEPTUALES (COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA; GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA; EL CONCEPTO DE TRANSFORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN)

Antes de entrar en la experiencia de investigación y los resultados preliminares, juzgamos necesario introducir algunas aclaraciones sobre los numerosos partners asociados al proyecto y sobre los marcos teóricos escogidos para la investigación. Además, a partir del debate académico y de las propuestas institucionales, nuestro estudio se ha propuesto delimitar a efectos operativos las definiciones de dos conceptos clave, pero que con frecuencia tienen usos dispares: la Cooperación Transfronteriza (en adelante

² Por razones asociadas al reparto específico de tareas entre los dos equipos (Norteamericano y Europeo), pero aún más importante debido a la cantidad total de material a elaborar, hemos considerado prioritario para los objetivos de esta presentación y en línea con el grupo de trabajo del Congreso dar a conocer una visión general del proyecto, pero al mismo tiempo centrarnos en las temáticas y en los resultados “europeos” incluidos en el proyecto.

CTF) y la Gobernanza Transfronteriza. Finalmente, elaboraremos sobre la idea de transformaciones de la Cooperación y de la Gobernanza, concepto innovador clave para explicar nuestra pregunta de investigación.

1.1 El Grupo BORDERGOV y la red RECOT

La idea del proyecto de investigación internacional BORDERGOV nace a través de la iniciativa del Prof. Bruno Dupeyron, profesor asociado de la Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy (Universidad de Regina, Canadá) y del Prof. Francesc Morata Tierra (Catedrático Jean Monnet Ad Personam de la Universidad Autónoma de Barcelona, cuya presente comunicación y todos los materiales del grupo de trabajo 6.12 del Congreso AECPA se dedican *en memoriam*). Gracias a las oportunidades ofrecidas por el programa de desarrollo de redes de investigación temáticas del Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) de Canadá, ha sido posible establecer una red de partenariado que incluyera académicos especializados en temas transfronterizos de los dos continentes. A continuación, proponemos un esquema explicativo de la red BORDERGOV (ver Tabla 1):

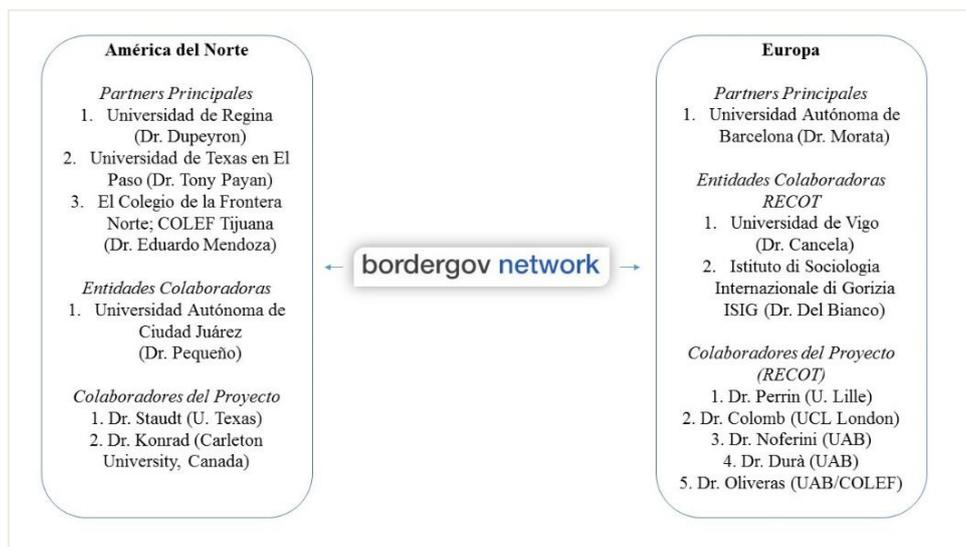


Tabla 1: La Red Bordergov. Fuente: Equipo RECOT (Bordergov), 2015

Desde nuestra perspectiva, subrayamos la importancia operativa del equipo europeo de la red informal de investigación RECOT. De hecho, la Red Europea sobre Cooperación Territorial nace a mitades de la década pasada como red informal para asociar diferentes investigadores (inicialmente españoles, pero luego en todo el territorio europeo) dentro de una misma marca que pudiera servir como paraguas no institucionalizado a la hora de presentar propuestas conjuntas para actividades y proyectos. Además, la red incluiría la participación de académicos procedentes de diferentes campos del conocimiento para recoger todos aquellos cuyas materias se acerquen a la CTF (politólogos, geógrafos, sociólogos, economistas, etc.). Esta fórmula, impulsada por el mismo Prof. Francesc Morata y hoy en día coordinada por el Prof. Antoni Durà con la

participación del Prof. Andrea Noferini (miembros activos del equipo UAB de la RECOT), se ha revelado exitosa gracias a la obtención de proyectos tales como el I+D estatal “*La Cooperación Territorial en España y en la Unión Europea: comparando las capacidades institucionales para la gobernanza de las áreas transfronterizas (2010-2012)*” (COOP-RECOT I) y el recién adquirido I+D “*Cooperación Territorial en España y la Unión Europea: selección de experiencias de excelencia e innovación para el período 2014-20 (2014-2016)*” (COOP-RECOT II). Más información acerca de nuestro grupo de trabajo y nuestros detalles de contacto institucionales pueden hallarse en la misma web³.

1.2 Dos marcos teóricos: Strategic Action Fields (SAFs) y Gobernanza Multinivel (GMN)

1.2.1. SAFs

La teoría de los *Strategic Action Fields* (campos de acción estratégicos, o simplemente SAFs) representa una innovadora aportación de la sociología institucional con orígenes bastante recientes. Inicialmente presentada en un artículo conjunto por sus dos autores procedentes de la escuela de la sociología norteamericana (Fligstein & Mcadam 2011), se convertirá en un marco teórico elaborado al cabo de poco tiempo a través de la publicación de un manual know-how para la explicación y la aplicación de la teoría en múltiples campos. El punto de partida de los SAFs nace de la voluntad por parte de los autores de sintetizar el debate entre teóricos de los movimientos sociales y académicos de la sociología institucional. Aunque ellos reconozcan el gran valor añadido de una larga producción académica sobre el tema, su interés les lleva hacia la búsqueda de un marco de síntesis que conceptualice lo que definen como la verdadera esencia del debate: el análisis de la *strategic collective action* (acción estratégica colectiva) (2011; 2012).

De hecho, los autores entienden la definición de los SAFs como niveles mesos de orden social donde los actores (individuales o colectivos) interactúan los unos con los otros dentro de un campo específico creado por normas, reglas o intereses comúnmente compartidos por todos sus participantes (2011; 2012). En este contexto, los SAFs se convierten en arenas artificialmente construidas donde actores con diferentes recursos se confrontan continuamente buscando algún tipo de ventaja estratégica. Además, los creadores de la teoría se dedican en profundizar el estudio a través de una categorización de los actores incluidos en una estructura SAF, una mejor definición de acción estratégica, una clasificación por opuestos de las relaciones entre diferentes campos y finalmente un análisis de los conflictos entre actores y de sus resoluciones (2011; 2012).

A efectos operativos de la comunicación, y por razones de limitación de espacio, no nos dedicaremos a ilustrar todas las definiciones y categorizaciones contenidas en el marco teórico. Sin embargo, nos centraremos en los aspectos más importantes para la comprensión de la teoría, sobre todo en aquellos elementos prácticos que bien se prestan para la interpretación de los SAFs en contextos transfronterizos.

³ Blog de la RECOT: <http://blogs.uab.cat/recot/>

En este sentido, es determinante entender la categorización de actores elaborada por Fligstein y McAdam (2011; 2012) , ya que nos aporta una visión más clara de los papeles de cada actor en un determinado SAF. La definición incluye:

- *Incumbents* (titulares del poder): aquellos actores que poseen una influencia claramente superior en el SAF y cuyas ideas y visiones se reflejan en la gestión de ello;
- *Challengers* (contendientes): actores que poseen menores papeles de influencia en el campo y no pueden afectar las decisiones a nivel considerable. Pueden tener visiones alternativas de las reglas del SAF, pero esto no quiere decir que sean rebeldes. Al contrario, obedecen al estatus quo y esperan la mejor ocasión para desafiar el sistema y modificarlo;
- *Governance Units* (unidades de gobernanza): cuyo objetivo reside en la vigilancia del SAF y el mantenimiento de las reglas impuestas en el determinado momento. No hay que confundirlos con las estructuras estatales, ya que en realidad son actores internos al SAF que ayudan a reforzar su lógica dominante y a menudo proteger los intereses de los *Incumbents*;
- *Coalitions* (literalmente, coaliciones): la teoría, más allá de la simple visión de *Incumbents* en contra de los *Challengers*, acepta la presencia de coaliciones (también mixtas) dentro del juego de influencia en del SAF.

Como es posible deducir a partir de la definición de actores, la teoría de los SAFs no se interesa únicamente en aspectos de catalogación, sino que su verdadero interés se esconde en el análisis de los conflictos y de las transformaciones de las relaciones de poder dentro de ellos. No obstante la presencia de un aparente orden estable dentro del campo estratégico, los autores reconocen la importancia de lo que definen como *exogenous shocks* (impactos externos) capaces de sacudir y desestabilizar el sistema hasta la creación de nuevos márgenes de acción para aquellos (principalmente, los *challengers*) que quieran modificar el estatus quo (Fligstein & Mcadam 2012). A partir de este punto, es aquí que la teoría examina el concepto de *strategic action* (acción estratégica) como la capacidad de creación de redes de cooperación entre actores que les ayudan a desarrollar el poder diplomático necesario para dominar el SAF. La creación de nuevas identidades, la formación de nuevas coaliciones políticas y el desarrollo de objetivos comunes son todos instrumentos necesarios para la realización de dicha intervención (2012). Finalmente, tras la observación de las dinámicas de cambio dentro del SAF, la teoría incluye una situación final de *settlement* (compromiso o resolución) cuando todo el conjunto de cambios producidos a partir del *onset of contention* (inicio de la disputa) haya efectivamente llevado hacia el establecimiento de un nuevo orden institucional (o bien a la reconsolidación del viejo estatus quo). En última instancia, el estado de crisis se declara acabado cuando se reestablecen las condiciones para que haya orden y una idea de seguridad en el interior del SAF (2012)

Las aplicaciones de dicho marco teórico son claramente ilimitadas, ya que como conciben los mismos autores, toda la actividad social del ser humano puede enmarcarse en múltiples redes de SAFs (2012). La misma teoría puede encontrar aplicación tanto en contextos políticos como en económicos y sociales. Trataremos de reflexionar sobre la involucración en el contexto transfronterizo una vez introducido el segundo marco teórico asociado al proyecto BORDERGOV.

1.2.2. GMN

La teoría de la gobernanza multinivel representa hoy en día uno de los marcos teóricos más apreciados en el campo de las relaciones internacionales y de los estudios sobre la integración europea. Empezando por una conceptualización terminológica, el significado a la raíz de la expresión *gobernanza* nos indica “las modalidades mediante las cuales una comunidad decide los mecanismos de acción colectiva y de toma de decisión para la provisión de los bienes públicos”. Al mismo tiempo, su caracterización como *multinivel* “evoca un escenario de toma de decisión y unos procesos de políticas públicas abiertos, verticalmente y horizontalmente integrados y en los cuales participan varios actores tanto públicos como privados” (Noferini 2011)

Las razones de su existencia se tienen que buscar en dos procesos distintos. En primer lugar, los académicos reconocen la actual evolución del papel de los Estado-naciones que, debido a determinados fenómenos de un mundo globalizado, tienen que abandonar la idea de soberanía impulsada en el siglo XX en favor de otras soluciones más “modernas” y abiertas de gobernar la sociedad. Dichos fenómenos podrían interpretarse como el cambio ideológico impulsado tras el final de la II Guerra Mundial (inspirado por el abandono de los principios keynesianos en favor de los principios neoliberalistas) o también el efecto de transformación institucional frente a una nueva serie de retos económicos y sociales de un mundo más interdependiente (Morata 2004b; Boschma & Schobben 2000b; Amin & Tomaney 1995). Pero, en segundo lugar, otros afirman que los verdaderos orígenes de la GMN tienen que buscarse dentro del debate sobre la integración europea. Ya desde la década de los noventa, los primeros autores de esta teoría intentaron desarrollar una alternativa teórica en la eterna dicotomía entre intergubernamentalistas y neo funcionalistas sobre el funcionamiento de la Unión Europea (Kohler-Koch & Eising 1999; Hooghe & Marks 2001; Jachtenfuchs 2001; Rosamond 2001; Morata 2004a). Sus ideas les empujaron a poner de relieve la aparición en el clásico juego político europeo (instituciones supranacionales en contra de los Estados-miembros) de toda una serie de nuevos actores (sobre múltiples niveles) que se habían introducido en las mesas del policymaking comunitario. De hecho, la Comisión Europea se hizo pionera en aquella época de una serie de debates y de primeros programas de financiación que invitasen los entes subnacionales y los actores privados con determinados intereses transnacionales a participar en el diseño de nuevas políticas públicas supranacionales. Observando los resultados *a posteriori* de casi veinte y cinco años de procesos multinivel europeos, existen pruebas de soporte para dichas afirmaciones. La participación real de los nuevos actores en el policymaking ha reforzado, sin duda, la participación de los entes subnacionales (en particular, las regiones) en el diseño de las estrategias de desarrollo territorial; ha fomentado la participación de las organizaciones de la sociedad civil como elemento de eficiencia y de democracia; y finalmente, ha financiado las primeras experiencias de cooperación territorial entre gobiernos regionales y locales, abriendo el camino a nuevas formas organizativas como las Euroregiones (Noferini 2011). Por lo tanto, existe un verdadero debate sobre la erosión de la autoridad del estado “desde abajo” a través de la descentralización de poderes, recursos y competencias versus la erosión “desde arriba” a través de la lógica de integración económica y política europea. Es precisamente sobre esta controversia que se centra mucho del debate alrededor de la GMN (Keating 1988, 2000; Hooghe & Marks 1996, 2001; Marks et al. 1996; Jeffery 2000; Marks & Hooghe 2003, 2004; Bache 1998, 2008; Bache & Flinders 2004; Boschma & Schobben 2000a; Börzel 2005; Morata 2004a; Piattoni 2010) Además, las aportaciones sobre dicha temática de involucración subestatal no se limitan al campo de la GMN, ya que dentro del campo de los estudios europeos, otras aportaciones relevantes han salido de las contribuciones de estudios sobre Europeización, federalismo, nacionalismos minoritarios, regionalismo, relaciones intergubernamentales y descentralización (Rhodes 1995; Leonardi 1993; Jones &

Keating 1995; Keating 1997, 2000; Jeffery 1997, 2000b, 2007; Nagel 2001; Bourne 2003, 2004, 2008; Requejo & Nagel 2009; Hooghe & Keating 1994)

Igualmente, otro aspecto que confiere aún más reconocimiento a la GMN se puede encontrar en la aceptación y apropiación de la teoría por parte de las instituciones europeas en los aspectos del policymaking. Al fin y al cabo, la idea de *gobernanza europea* así como la define el *Libro Blanco* (Comisión Europea 2001) tiene origen en el debate de la GMN sobre el funcionamiento de la UE. El Libro Blanco constituye, además, un punto de inflexión importante en cuanto propone la gobernanza como objetivo estratégico de la UE abriendo un amplio período de reflexión que culminará con la publicación, en 2009, del *Libro Blanco de la gobernanza multinivel* (Comité de las Regiones 2009). Cinco son los principios que constituyen las bases de la gobernanza europea: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En la retórica comunitaria, no sólo estos principios son la base de las democracias, sino que deben aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local (Comité de las Regiones 2009).

De todas formas, como subraya la misma Comisión Europea, la gobernanza no representa una solución milagrosa a todos los problemas (Comisión Europea 2001). El cambio es mucho más complejo y gradual. La buena gobernanza es justo aquel modelo que incorpora la participación de un amplio número de agentes de todos los niveles, cada uno dotado de responsabilidad, autonomía y capacidades tanto administrativas como de ejecución; y que permite una toma de decisión transparente, participativa y coherente con la diversidad de los intereses presentes en la sociedad.

Por lo tanto, una vez establecido que la GMN propone un modelo integrativo de todas las partes correspondientes en el proceso más bien que un modelo substitutivo de la autoridad estatal, dos definiciones que mejor se ajustarían al contexto serían: la de Schmitter (2004), especificando que la GMN “no atribuye competencias políticas exclusivas ni impone una jerarquía estable de autoridad política a ninguno de estos niveles de integración”; y por otra parte, la definición completa de Piattoni (2010) sobre un estado central todavía “gatekeeper” (literalmente, guardián) relevante sobre los mecanismos de la GMN.

1.2.3. Los marcos y el contexto transfronterizo

Es opinión del grupo de investigación BORDERGOV que ambos marcos teóricos explicados anteriormente resultan ser muy provechosos a la hora de investigar las transformaciones de la gobernanza transfronteriza.

Por una parte, reconocemos la novedad de la teoría de los SAFs y apreciamos la necesidad de explorar sus aplicaciones en más contextos. Creemos que la posibilidad de adaptar la frontera a la idea de campo estratégico de acción, junto con el sistema de clasificación de actores y el reconocimiento de las distintas resoluciones de crisis entre las diferentes unidades involucradas, pueda ser una ocasión estimulante para un nuevo tipo de observación sobre los procesos de la cooperación transfronteriza. Además, desde el punto de vista europeo el equipo investigador se propone profundizar y ampliar el contenido de la teoría en relación al tema de la gobernanza europea. La presencia de unas directivas comunes en todo el territorio fronterizo intraeuropeo, así como el destino común producido por “impactos externos” sobre todo los países de la Unión involucrados (por ejemplo, los substanciales recortes aplicados tras la euro crisis) representan peculiaridades del sistema europeo que necesitan encontrar su espacio en una teoría SAFs aplicada a la cooperación a la frontera. No excluimos la posibilidad de aportar nuevos elementos teóricos en los análisis finales de resultados, como por ejemplo la introducción de “unidades de gobernanza supranacionales” en referencia al funcionamiento de la UE y de sus efectos sobre la cooperación en el viejo continente.

De la misma manera, los miembros operativos de RECOT en el proyecto BORDERGOV consolidan aún más su experiencia en el empleo del marco teórico de la GMN aplicado a la cooperación transfronteriza. De hecho, constituyó buena parte de la base teórica de los proyectos I+D mencionados anteriormente (véase 1.1). Para fortalecer su empleo en la investigación de campo, la asociamos al concepto de Capacidades Institucionales. Su debate acostumbra a centrarse en los medios con que los gobiernos definen y aplican sus políticas. En particular, esto se traduce en el análisis y la evaluación de las instituciones, la disponibilidad de personal preparado, de recursos financieros y técnicos, así como de mecanismos para recoger, analizar y difundir la información entre las instituciones y los actores sociales. Sin embargo, las capacidades institucionales pueden ser entendidas en otros dos sentidos complementarios: como aprendizaje institucional/organizativo y como construcción de capacidades institucionales/ organizativas (Evans et al. 2005). Además, entre estos mecanismos, destacan especialmente las capacidades de crear o mantener redes. Como instrumento de gobernanza, las redes representan un enfoque no jerárquico y más integrado de las políticas a la hora de afrontar cuestiones que superan las divisiones administrativas (Morata 2004b). En este sentido, la capacidad institucional puede considerarse como un producto colectivo resultante de los esfuerzos conjuntos de actores públicos y privados, cada uno de los cuales tiene un potencial limitado, aunque necesario, en relación con el desarrollo de la cooperación transfronteriza (Morata & Noferini 2014). Gracias a la combinación de la base teórica de la GMN y al enfoque de análisis centrado sobre la investigación de las reales capacidades institucionales, apostamos una vez más sobre un marco teórico consolidado para este tipo de estudios.

1.3 Las Definiciones Conceptuales (Cooperación Transfronteriza; Gobernanza Transfronteriza; el concepto de Transformación de la Gobernanza)

A continuación, trataremos de explicar brevemente nuestras definiciones operativas de los principales conceptos involucrados en el proyecto. A través de nuestra delimitación conceptual de la Cooperación Transfronteriza y de su Gobernanza, pondremos nuestra atención sobre la idea de Transformaciones de la Gobernanza Transfronteriza, lo cual nos permitirá profundizar más nuestra pregunta de investigación.

1.3.1. Cooperación Transfronteriza y Gobernanza Transfronteriza

Nuestra definición operativa de la Cooperación Transfronteriza (también definida como “cross-border public policy”, política pública transfronteriza, por algunos de nuestros colaboradores de tradición anglosajona) se basa en la concepción de Perkmann (2003) “En una primera aproximación, la cooperación transfronteriza se puede definir como una colaboración más o menos institucionalizada entre dos autoridades subestatales contiguas a través de las fronteras nacionales”.

Sin embargo, reforzamos también dicha definición gracias a una descripción más elaborada por parte de Harguindeguy (2004), que la considera como: “Cualquier tipo de acción concertada entre las instituciones públicas de dos o más estados vecinos, aplicados en áreas o territorios situados a ambos lados de una frontera con el fin de fortalecer las relaciones de vecindad entre estos países y sus respectivas autoridades locales mediante el uso de todos los medios disponibles la cooperación”.

En segundo lugar, definimos la Gobernanza Transfronteriza como “las prácticas institucionalizadas de coordinación de políticas que crean y refuerzan normas colectivas, o que bien ofrecen bienes colectivos en

los territorios de las regiones fronterizas” (Börzel et al. 2010; Morata 2010). Además, identificamos tres elementos básicos de las estructuras de gobernanza transfronteriza: (a) estructuras de gobernanza, por ejemplo de gobernanza multinivel entre autoridades públicas, o redes mixtas de actores públicos y privados; (b) objetivos estratégicos explícitos de coordinación de políticas, como por ejemplo la integración económica o la elección de sectores temáticos comunes (transporte, medioambiente, etc.); (c) movilización política de algún tipo que puede tomar lugar por parte de entidades políticas, administrativas, privadas y por redes constituidas por los anteriores (Perkmann 2007).

1.3.2. Transformaciones de la Gobernanza Transfronteriza

El punto de partida de nuestra investigación nace del reconocimiento de los muchos desafíos que afectan la gobernanza de la mayoría de áreas transfronterizas tanto en América del Norte como en Europa. Asimetrías administrativas y normativas, cambios económicos, esfuerzos y voluntades políticas, barreras socioculturales, aspectos de seguridad, políticas de inmigración y de movilidad de trabajadores, reformas estatales y marginalización por parte de los gobiernos centrales son sólo algunos de los problemas que afectan las operaciones rutinarias de las políticas de la frontera. De hecho, muchos de los países involucrados en dichas actividades se han comprometido para crear estructuras de gobernanza y para generar políticas públicas comunes (Brunet-Jailly 2007; Konrad 2008; Newman 2006).

Lo que es cierto es que la historia del enfrentamiento de la gobernanza transfronteriza contra todos estos desafíos globales, regionales y nacionales queda todavía bastante desconocida (Perkmann 2003, 2007). Hay una larga lista de estudios sobre el tema de la gobernanza de frontera tanto en América del Norte como en Europa (Alper 1996; Artibise 2005; O’Dowd et al. 2003; Perkmann 2003; Perkmann 2006; Scott 1999). El mismo coordinador principal del proyecto, el Prof. Bruno Dupeyron, lleva una extensa agenda de investigación sobre políticas y gobernanza transfronteriza (Dupeyron 2003a, 2003b, 2005, 2008a, 2008b, 2009, 2010a, 2010b; Brunet-Jailly & Dupeyron 2007), pero sin embargo remarca el hecho que ninguno de los estudios se fija realmente en los cambios evolutivos en dicha materia. Algunos expertos interesados se centran en las clasificaciones de la gobernanza transfronteriza (Brunet-Jailly 2004; Konrad & Heather 2004; Perkmann 2003; Oliveira 2005). Entre estos, Perkmann (2003) es un excelente ejemplo de catalogación de la gobernanza en la frontera que varía según la escala geográfica y la intensidad de cooperación. Sin embargo, lo que realmente estos expertos no llegan a describir es la posibilidad de evolucionar desde un determinado tipo de gobernanza hasta el siguiente. En otras palabras, no definen el procedimiento de transformación de la gobernanza transfronteriza. Desde este punto de partida el proyecto BORDERGOV se plantea identificar dicho aspecto y desarrollar la temática con el fin de generar una importante aportación a la literatura correspondiente. Creemos que la mejor manera de entender estas transformaciones es a través de un atento análisis de la complejidad de relaciones entre los diferentes actores y los sistemas fronterizos donde estén ubicados. Analizaremos como las redes de partenariado generadas influyen en la identificación de las estructuras de gobernanza transfronteriza. Aún más importante, creemos que sería un error conceptual centrar nuestros análisis en una sola zona continental: gracias a la oportunidad de cooperación intercontinental ofrecida por el proyecto, evitaremos cualquier perspectiva etnocéntrica gracias a la comparación de dos contextos tan distintos como el contexto americano dominado por el intergubernamentalismo y la nueva condición de supranacionalidad y subsidiariedad híbrida de la Unión Europea. Por lo tanto, nuestras preguntas de investigación son las siguientes: *¿Cuáles son los principales factores clave que justifican la transformación de la gobernanza transfronteriza?, ¿Cómo podemos*

clasificarlos?, y finalmente ¿Cómo apoyar y estimular dichas transformaciones para el desarrollo efectivo de la Cooperación Transfronteriza?

2. UNA METODOLOGÍA CUANTITATIVA Y CUALITATIVA PARA BORDERGOV

El proyecto BORDERGOV incluye en su trabajo de campo una metodología al mismo tiempo cuantitativa y cualitativa. La primera fase del proyecto involucró la elaboración de un cuestionario en línea para practicantes de la cooperación transfronteriza procedentes de los territorios de estudio. Ello nos permitió obtener una serie de datos y gráficas a tener en cuenta en la elaboración de resultados (sección 2.3). La segunda fase, en cambio, se realizó a través de la elaboración de un cuestionario semiestructurado para la realización de entrevistas presenciales con un número restringido de actores (sección 2.4). Este apartado se dedicará en exponer el procedimiento de la investigación, pero primero comentaremos algunos detalles esenciales sobre los casos de estudio escogidos (sección 2.1) y las operaciones preliminares de recopilación de la información (sección 2.2.).

2.1. Selección de casos de estudio

Debido a la imposibilidad práctica de estudiar con atención todas las regiones fronterizas de las dos zonas continentales involucradas en este proyecto, hemos decidido aplicar una lógica de selección de casos para nuestro estudio. En ambos continentes se han escogido áreas de estudio de distinta escala geográfica y que tuvieran contextos históricos, de gobernanza, políticos, socio-culturales y económicos distintos.

En el caso de América del Norte, se han escogido los siguientes casos (ver mapa 1):

- El área de San Diego-Tijuana (Estados Unidos y México)
- El área de El Paso-Ciudad Juárez (Estados Unidos y México)
- El área de Cascadia (Estados Unidos y Canadá)
- El área de la región fronteriza Quebec-US North East (Estados Unidos y Canadá)

Las dinámicas de la Cooperación Transfronteriza en Europa: resultados preliminares y elementos de análisis en el marco del proyecto internacional BORDERGOV.



Mapa 2: Casos de estudio de América del Norte. Fuente: Equipo RECOT (Bordergov), 2015

Además de los criterios anteriormente comentados, existen también otras razones para justificar dichos casos de estudio. Todas las regiones representan áreas fronterizas con grandes debates sobre el tema de la cooperación. Ya sea por temas de inmigración, comercio o seguridad nacional (entre los muchos), todos los territorios involucrados demuestran ser preciosas fuentes de información para el estudio. Además, todas se encuadran en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre EE.UU., Canadá y México.

En cambio, en el caso de Europa, se han escogido los siguientes casos (ver mapa 2):

- El territorio euroregional Galicia-Norte de Portugal (España-Portugal)
- El territorio euroregional Aquitania-Euskadi (España-Francia)
- El territorio euroregional Pirineos-Mediterráneo (España-Francia)
- El territorio euroregional Alpes-Mediterráneo (Francia-Italia)
- El territorio euroregional Adriático (Italia-Balcanes)



Mapa 2: Casos de estudio de Europa. Fuente: Equipo RECOT (Bordergov), 2015

Otros criterios complementarios han ayudado para la selección final de los siguientes casos. En primer lugar, los cinco territorios representan verdaderos laboratorios de la cooperación territorial europea, ya que numerosas experiencias e incluso estructuras institucionales encuentran su sede en estas regiones fronterizas. Entre los destacados, encontramos la presencia de estructuras Euroregionales (entidades territoriales transfronterizas cuyo objetivo es crear un espacio integrado a través de políticas de planificación específicas en diversos sectores), AEETs (Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, que representan un instrumento legal supranacional para poner en marcha proyectos de cooperación territorial cofinanciados) y las experiencias de Eurociudades (ciudades a los dos lados de la frontera que crean una estrategia conjunta de desarrollo en determinados sectores).

En segundo lugar, la semiproximidad geográfica entre los territorios nos permite conceptualizar la idea de un “cinturón” atlántico-mediterráneo en el cual podemos apreciar los distintos resultados a lo largo de la macroárea mediterránea del sur de la Unión. Finalmente, todos representan exitosos casos de análisis donde el equipo RECOT ha tenido la oportunidad de realizar un primero trabajo de campo en los años anteriores al proyecto BORDERGOV. Gracias a las oportunidades ofrecidas por el proyecto, el equipo europeo se propone profundizar el contacto con ulteriores actores públicos y privados del territorio, además de tener la oportunidad de aplicar los dos marcos teóricos para la obtención de resultados útiles a las finalidades de la pregunta de investigación.

2.2 Operaciones preliminares de Database

Debido a la interacción con los numerosos actores públicos y privados en ambas fases del proyecto, hemos decidido ante todo elaborar una base de datos en Excel para recopilar información de contacto sobre posibles entidades a involucrar en la investigación. Hemos empezado a través de una búsqueda virtual ramificada, investigando la presencia de actores implicados en actividades transfronterizas en ambos lados de cada frontera incluida en el estudio. Desde las páginas web institucionales, hemos ido ampliando nuestra base de datos a través de la presencia de los distintos actores en proyectos de cooperación transfronteriza o por su

determinada *membership* en organizaciones involucradas en temas de dicha cooperación. En segundo lugar, hemos aprovechado en distintos momentos durante la investigación de la oportunidad de preguntar a los primeros actores seleccionados acerca de ulteriores contactos disponibles para su aportación. El resultado final nos ha llevado a la elaboración de una carpeta digital repartida entre los cinco casos de estudio, cada una con dos archivos Excel para ambos lados de la frontera. En el caso de una presencia transversal por parte de algún actor en los dos países, hemos intentado repartir la información de contacto según la nacionalidad o el idioma de uso común del personal técnico. Finalmente, nuestra tabla Excel se organizó de manera tal que pudiéramos disponer de información acerca del nombre, la tipología de actor, una breve descripción de su trabajo, correo, e-mail, teléfono y unas observaciones sobre nuestro contacto con ellos.

Esta operación preliminar ocupó alrededor de dos meses, ya que la recopilación de la información fue elaborada principalmente por el equipo técnico RECOT de Barcelona (aunque con la ayuda de los miembros destacados) y gracias a la presencia de un técnico de soporte y de becarios dedicados. Sin embargo, ella supuso la creación de una base de datos fundamental estructurada en alrededor de 600 contactos públicos y privados involucrados en cooperación transfronteriza, oportunamente catalogados según su procedencia en los casos de estudio.

2.3 Elaboración de un cuestionario en línea Surveymonkey

Una vez obtenidos todos los contactos necesarios para el envío del cuestionario, ambos el equipo americano y el europeo empezaron una fase de elaboración conjunta del cuestionario en línea. La plataforma escogida para la investigación de campo fue la de la empresa de servicios de encuesta Surveymonkey.com a través de una cuenta Premium.

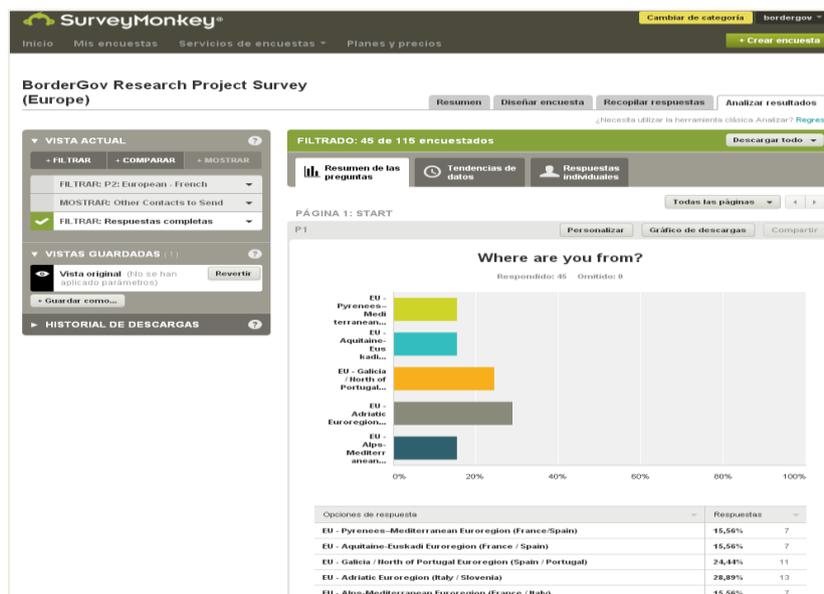


Imagen 3: Ejemplo de funcionamiento de la plataforma Surveymonkey.
Fuente: Equipo RECOT (Bordergov), 2015

El procedimiento técnico de realización de la encuesta supuso sin duda alguna un verdadero reto para el equipo de investigación. Fueron necesarias numerosas reuniones de los miembros internos de cada grupo en primer lugar y sucesivamente en conjunto por videoconferencia para la elaboración de preguntas estructuradas que aportaran datos cuantificables significativos en los resultados. Tras dos meses de elaboración y testing, la versión final del cuestionario en línea incluyó una serie de preguntas estructuradas en: respuestas múltiples, aportación de elementos de ejemplo (a, b, c, d...), valoraciones por puntuación de 1 a 10 y presencia de la opción “otros” en la mayoría de preguntas para especificar (de manera opcional) elementos más allá de la estructuración del cuestionario. Las temáticas principales involucradas incluían preguntas informativas acerca de la propia organización y de sus redes en el ámbito fronterizo, con referencia a los posibles conflictos en el propio campo de actores dedicados a la cooperación.

A posteriori, hay que subrayar la presencia de comprensibles limitaciones de la plataforma frente a una ambición de investigación internacional con una encuesta a elaborar en seis lenguas distintas (español, portugués, francés, catalán, italiano, inglés). La estructuración del cuestionario no supuso real problema, ya que no hubo problemas en elaborar apartados separados por idioma. Sin embargo, los problemas más significativos surgieron a la hora de interpretar los datos. La utilísimas herramienta de elaboración de datos cuantitativos que suponía la plataforma, junto a un servicio automático de creación de gráficas, identificaba todas las preguntas en un idioma distinto de los del usuario de turno como “no contestadas”, generando una serie de errores de cálculo en los porcentajes finales. Al mismo tiempo, la plataforma, no obstante un eficiente servicio de envío del cuestionario por mail con tracking informático, padecía de problemas de Spam frente a la entrega a correos electrónicos institucionales. Fueron necesarios arreglos de distinta naturaleza por parte del equipo técnico y de los becarios, además de los habituales recordatorios vía e-mail y teléfono. Una vez superadas las dificultades, se pudo cerrar con éxito la encuesta tres meses después de su lanzamiento.

2.4 Elaboración de un cuestionario semiestructurado para entrevistas presenciales

La segunda fase del proyecto se abrió con la elaboración por parte de los dos equipos de un cuestionario semiestructurado para entrevistas presenciales a un número restringido de actores. Por su parte, el equipo RECOT pudo contar con una importante experiencia previa de entrevistas de campo que supuso el uso de una herramienta desarrollada en investigaciones anteriores. Una vez elaboradas las oportunas modificaciones para incluir aquellos aspectos determinantes para los objetivos de BORDEGOV, se produjo un cuestionario de 15 preguntas abiertas repartidas en las siguientes secciones (Morata & Noferini 2014):

- *Preguntas Introductorias:* En primer lugar, se trataba de saber más sobre la experiencia del entrevistado y de su organización en la cooperación transfronteriza y cuál era su valoración, en especial, en términos de aprendizaje. En relación con esto, nos interesaba igualmente su visión con respecto al liderazgo político y a las relaciones entre los distintos miembros involucrados en la cooperación;
- *Aspectos Intraorganizacionales:* En línea con nuestro marco teórico referente a las GMN combinada al análisis de capacidades institucionales, las preguntas incluían: la disponibilidad de recursos personales, técnicos y financieros dedicados a la CTF; las formas de participación de los distintos miembros; los posibles cambios organizativos o las adaptaciones/innovaciones necesarias para adaptar los medios a los fines de la organización; la gestión de la información y la comunicación interna. También interesaba conocer el modelo de coordinación interna (por ejemplo, Secretaría Técnica) y alguna valoración con respecto a su funcionamiento práctico.

- *Capacidades Interorganizativas:* En relación a nuestro marco teórico basado en los SAFs, hemos destacado la importancia de las redes transfronterizas de la organización. Por eso, nos interesaba saber, entre otras cosas, si en el determinado contexto se ha fomentado la creación de redes o si se han apoyado las que ya existían; cuál es su utilidad; qué contactos mantienen; qué problemas / barreras impiden o dificultan la participación de las redes en las políticas transfronterizas.
- *La UE y la valoración de la Cooperación Transfronteriza europea:* Habida cuenta de la experiencia de los entrevistados, nos interesaba especialmente su valoración de las ventajas y los inconvenientes que plantean los programas europeos. También queríamos saber su percepción de la integración europea como un recurso a favor de la CTF o como una finalidad de la CTF. Por último, pedíamos una valoración del papel de la UE como actor relevante de la CTF y, en particular, de las propuestas avanzadas de cara al período 2014-2020.
- *Resultados Conseguidos:* Preguntamos acerca de los resultados hasta el momento de la entrevista en términos de impactos; sobre todo, lo que se ha conseguido gracias a la CTF y que habría sido imposible sin ésta. Nos interesaban ejemplos concretos, una valoración de los resultados, las prioridades actuales, y algunas indicaciones sobre las posibilidades de mejorar el rendimiento de la CTF en el futuro.
- *Opinión sobre la frontera EE.UU. – México:* Bajo petición de nuestros colaboradores mexicanos, incluimos dos preguntas de opinión acerca de esta famosa frontera para recoger impresiones desde la perspectiva de los practicantes europeos de la cooperación.

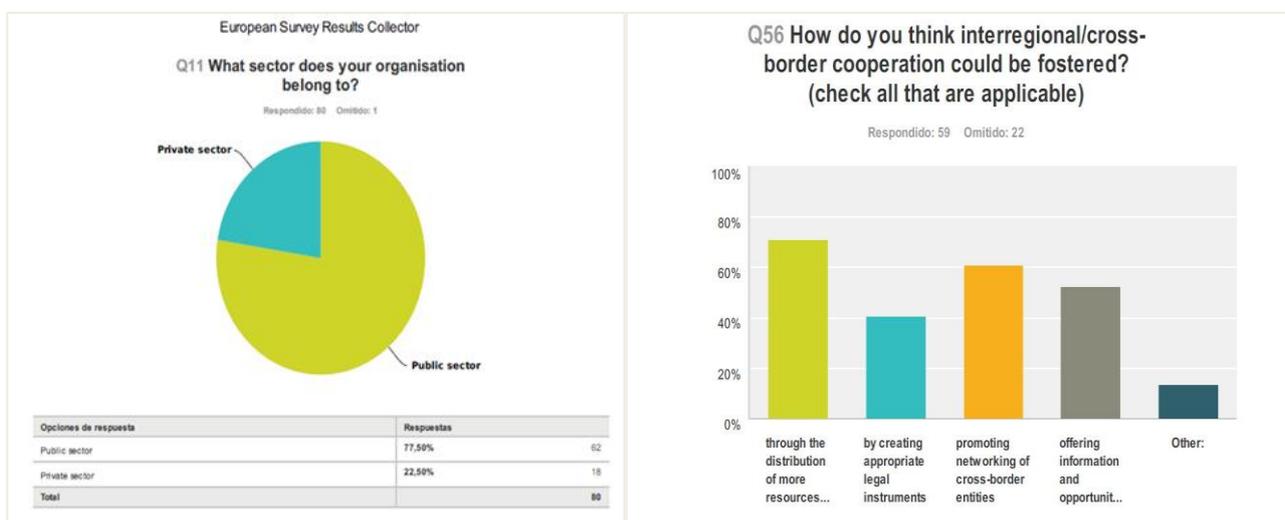
Antes de empezar la segunda fase del trabajo de campo, volvimos a la base de datos ya utilizada para la encuesta. Nos dedicamos a una atenta selección de los actores a entrevistar de manera presencial, escogiendo como criterio principal el grado de importancia e involucración en las actividades transfronterizas. Al mismo tiempo, intentamos equilibrar el porcentaje de entrevistados entre actores públicos y privados para obtener una visión más imparcial del contexto transfronterizo. La fase de entrevistas (repartida entre miembros RECOT internos y externos a la UAB) se concluyó a finales de mayo de este año debido a unos retrasos técnicos arrastrados tras el trágico fallecimiento de nuestro coordinador principal de la investigación, el Prof. Francesc Morata Tierra.

3. LOS NÚMEROS DEL PROYECTO

El proyecto de investigación BORDERGOV empezó formalmente en la segunda mitad del año 2012. Tras casi tres años de actividad, el equipo europeo del proyecto puede, por su parte, comunicar oficialmente la obtención de un número más que satisfactorio de entregables:

- 1 Base de Datos de alrededor de 600 contactos públicos y privados de actores involucrados en la cooperación transfronteriza alrededor de 5 áreas de estudio;
- 1 elaboración de gráficas derivadas de la encuesta en línea (81 participantes distribuidos entre los casos de estudio), con datos de carácter cuantitativo e informativo;
- 43 entrevistas presenciales a actores seleccionados con relativas transcripciones para el análisis del contenido cualitativo;
- 1 plan de comunicaciones para difusión de resultados preliminares, que cuenta de momento con 4 comunicaciones y participaciones en congresos de nivel nacional e internacional;

- 1 propuesta editorial con la Toronto University Press por parte de todo el equipo BORDERGOV para la edición de un libro final sobre el estudio del proyecto titulado *Agents and Structures in Cross-Border Governance: North America and Europe in Comparative Perspective* (a publicar durante el próximo año);
- 1 propuesta editorial por parte del equipo RECOT para la edición de un libro final *en memoriam* de Francesc Morata dedicado a la cooperación transfronteriza europea con marco teórico enteramente dedicado a la Gobernanza Multinivel (a publicar durante el próximo año);
- Otros resultados en términos de participación en la organización de 1 seminario internacional asociado al proyecto en la Universidad de Regina (Canadá) en septiembre de 2014 y 1 programa de intercambio para los asistentes de investigación realizado en mayo de 2014.



**Imagen 2-3: Ejemplos de resultados cuantitativos en Europa.
Fuente: Equipo RECOT (Bordergov), 2015**

4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES PRELIMINARES

En el momento de redactarse la presente comunicación, todo el equipo BORDERGOV se encuentra involucrado en el proceso de análisis de datos. Mientras la elaboración y difusión de resultados finales tendrá lugar con toda probabilidad durante el próximo año académico, acabaremos esta comunicación presentando unos resultados preliminares de análisis sobre el contexto de la frontera pirenaica, elaborados a partir del material recopilado en el proyecto por Morata y Noferini (2014):

Las dinámicas de la Cooperación Transfronteriza en Europa: resultados preliminares y elementos de análisis en el marco del proyecto internacional BORDERGOV.

	Frontera España/Francia	Cataluña/Francia			Euskadi/Francia		
		Comunidad de trabajo de los Pireneos (CTP)	Euroregión Pireneos-Mediterráneo (EPM)	Hospital Común Transfronterizo de la Cerdanya	AECT Pirineus-Cerdanya	Euroregion Euskadi/Aquitania	Eurociudad Vasca
antecedente histórico	apoyo del Consejo de Europa para introducir la CTF en el sur de Europa	Euroregión Mediterránea (J. Pujol, 1980s) + C6 (P. Maragall, 1980s)	Primeros años 2000, los entes locales transfronterizos introducen el tema en la agenda política local	1992, construcción de una depuradora; 1997, INTERREG (cultura)	colaboración histórica en el seno de la CTP.	Mercado único, 1992; 1993, Diputación Foral de Gipuzkoa y el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz suscribieron un acuerdo de cooperación	1998, Ayuntamientos de Hendaya, Hondarribia e Irun firman el Convenio Interadministrativo de Cooperación Transfronteriza
niveles de gobiernos involucrados	Regiones francesas; Comunidades Autónomas (CCAA); Principado de Andorra	Regiones francesas; CCAA	CA, Región francesa, estados nacionales, mancomunidad de municipios, ayuntamiento, Communauté de Communes	Mancomunidad de municipios (33 España); Communauté de Communes "Pyrénées-Cerdagne" (16, Francia)	CA, Región francesa: Aquitania	Mancomunidad de municipios, Communauté de communes; ayuntamientos, Diputación, consorcio transfronterizo de entidades locales	Ayuntamientos
forma jurídica	consorcio	AECT	AECT + Fundación Privada Hospital Transfronterizo de la Cerdanya	AECT	AECT	Agencia Transfronteriza (A.e.i.e)	Consortio público
forma de financiación	Cuota de los miembros + subvenciones, o proyectos competitivos	Cuota de los miembros + subvenciones, o proyectos competitivos			Fondo Común Aquitania/Euskadi, subvenciones de la Diputación de Guipúzcoa y del gobierno vasco (deporte y cultura)	presupuesto propio, financiado mediante cuota de los miembros y mediante subvenciones (fondos regionales o estatales)	INTERREG + Fondo común Aquitania/Euskadi, Diputación Foral de Guipúzcoa y gobierno vasco

misión	Favorecer los intercambios, tratar conjuntamente las problemáticas, buscar soluciones comunes a los retos transfronterizos	Transformar el territorio en un espacio económico, de investigación y de innovación tecnológica ambicioso en el sur de Europa (FDI inflows)	Crear un hospital común que sirva de eje vertebrador de una red de salud transfronteriza y transnacional		Cooperar de una manera global y transversal; Desarrollar una cooperación territorial en una perspectiva europea; Reforzar la visibilidad de las 2 regiones en la escena europea.	Realización de estudios, búsqueda de financiación, coordinación de las iniciativas públicas o privadas, y desarrollo de iniciativas comunes en relación con los respectivos gobiernos y la UE.	Dinamizar proyectos innovadores, atraer inversiones comunes y armonizar un modelo de desarrollo social y económico para la Comarca de Bidasoa-Txingudi.
áreas de intervención	transporte, formación, investigación, patrimonio, desarrollo sostenible	infraestructuras estratégicas, sectores económicos con un alto valor añadido, medioambiente, universidad, cultura	atención hospitalaria, salud	Infraestructuras transfronterizas, las nuevas tecnologías, el medio ambiente, patrimonio y cultura, y desarrollo económico.	innovación, medioambiente, transporte, accesibilidad, desarrollo humano sostenible	Ordenación del territorio, urbanismo y el medio ambiente, infraestructuras y transporte, cultura y turismo, servicios sociales.	cultura y euskera, deportes y juventud, y promoción turística transfronteriza, movilidad y medioambiente

Tabla 2: Génesis, antecedentes, forma jurídica y forma de financiación de las estructuras seleccionadas. Fuente: Morata y Noferini, 2014

- La cooperación transfronteriza es una característica que interesa la frontera franco-española a partir de los primeros años ochenta del siglo pasado, pero que se concretiza al final de la primera década del 2000. A partir de 1983, la CTP agrupa formalmente todos los principales actores territoriales de ambos lados de la frontera en una cooperación de baja intensidad que, de todos modos, resultará útil para las futuras experiencias. Sin embargo, es solo a partir de los últimos años que se empiezan a obtener algunos resultados más concretos en términos de proposiciones políticas y, en medida menor, intervenciones concretas.
- La colaboración entre los actores públicos de ambos lados de la frontera puede surgir de dos formas: en el primer caso se trata de un proceso *top-down* donde los actores regionales lideran la propuesta

política en el marco de una más amplia estrategia de internacionalización y con el apoyo de las instituciones europeas. La segunda manera mediante la cual se materializa la CTF es, por lo contrario, *bottom-up* y tiene como protagonistas a los entes locales de los dos lados de la frontera, casi siempre, ocupados en resolver una importante cuestión transfronteriza. Es interesante notar, además, que no hay aparentemente relación entre la extensión del territorio transfronterizo y el número y las características de los actores involucrados. Es decir, la gobernanza multinivel no es una cuestión de tamaño (del territorio), sino más bien una consecuencia directa de los sectores (y problemas) en los cuales se quiere intervenir.

- Otro aspecto relevante es la constatación, a lo largo de toda la frontera, de la presencia de una amplia red de intercambios económicos, sociales, culturales que constituye la herencia de la historia común de ambos lados de la frontera. En el caso de la EPM, por ejemplo, el análisis cualitativo parece confirmar nuestra hipótesis. *“Con la EPM, los políticos han dado forma a algo que ya existía de hecho. Los actores económicos, culturales, universitarios ya habían tomado la iniciativa, independientemente de la existencia o no de la EPM e, incluso, de la financiación europea”*.
- A partir de las primeras experiencias de la iniciativa comunitaria INTERREG, las diferencias en los ordenamientos territoriales de los estados-miembro y las consecuentes asimetrías competenciales y funcionales entre ‘homólogos’ de los dos lados de la frontera, impedían muchas veces la materialización de proyectos concretos. Justamente con el objetivo de superar estas dificultades, a partir de 2006 las instituciones europeas oficializan la creación de un nuevo instrumento jurídico, la AECT, como una agrupación de entes territoriales dotada de personalidad jurídica que tiene por objetivo facilitar y fomentar entre sus miembros la cooperación.
- En general, las experiencias de CTF en la frontera se caracterizan por tener una estructura relativamente reducida controlada políticamente por los cargos electos de las entidades territoriales que participan en ellas y dotada de una mínima estructura técnico-administrativa de soporte. En algunos casos – en particular, cuando hay una AECT - encontramos la presencia de un director o de una junta directiva. En todos los casos estudiados, el principal órgano colectivo es una Asamblea, participada por todos los miembros, que fija los objetivos políticos y la estrategia de la iniciativa transfronteriza (ver tabla 3 abajo).
- A nivel económico, señalamos que especialmente las Euroregiones disponen generalmente de un presupuesto relativamente limitado y de pocos recursos humanos. La forma de financiación más común es mediante las cuotas que los mismos miembros pagan a la asociación. En algunos casos, la iniciativa comunitaria INTERREG ha representado también un recurso con el cual, por lo menos, poder contar durante la ejecución del proyecto (por ejemplo, en el caso del Consorcio Bidasoa-Txingudi). Con la creación de las AECT, uno de las tareas pendientes es poder captar fondos europeos sobre base competitiva para la realización de intervenciones concretas. Además, una especificidad propia de la parte de la frontera vasca es la existencia de fondos bilaterales dedicados a la CTF.
- Aún con éxitos y velocidades diferentes, el principal objetivo sería el de integrar las diferentes experiencias al fin de eliminar posibles duplicidades y/o solapamientos de funciones en un espacio geográfico que, al fin y al cabo, es reducido. No obstante la presencia de este potencial, la evidencia empírica muestra una excesiva fragmentación y una escasa red formal de relaciones entre los diferentes actores de la CTF. Las asimetrías competenciales, los diferentes intereses estratégicos de los varios actores, las distintas culturas administrativas son solo algunos de los principales obstáculos. Además, cabe señalar el papel bastante distante y aislado de la CTF, la más amplia en términos de miembros y la más antigua de las experiencias territoriales de la frontera. Sorprende, por

ejemplo, la casi nula interacción institucional entre la EPM y la Euroregion EA con la CTP, a pesar de que normalmente son los mismos representantes regionales que atienden ambos foros. Sin embargo, las relaciones con las demás experiencias regionales del entorno son activas y pueden incluir desde el apoyo recíproco hasta la división de la acción de *lobbying* en temas de interés común.

- La presencia de un amplio número de experiencias de CTF a lo largo de la frontera parece confirmar la sensación que la cooperación territorial ha sido capaz de generar un interés en sectores institucionales, económicos, culturales y sociales de la zona. En general, la valoración general es muy positiva en cuanto al proceso de aprendizaje. Hay que señalar (en algunas áreas temáticas) un claro compromiso por parte de los agentes territoriales en renunciar a la defensa de los intereses más particulares en favor de una resolución compartida de las problemáticas transfronterizas. Las entrevistas revelan además que se ha instaurado ya una cierta conciencia ‘transfronteriza’ de los problemas a tratar que fortalece el convencimiento de que la línea seguida es en general correcta, aunque necesite de un largo recorrido.
- Los tiempos políticos en ambos lados de la frontera son muy a menudo diferentes: la celebración de unas elecciones, o más simplemente, el diferente periodo de aprobación de los respectivos presupuestos pueden provocar situación de bloqueo. Al mismo tiempo, las asimetrías competenciales siguen representando una de las principales dificultades para el desarrollo de una CTF verdaderamente efectiva y eficaz. Además, existen diferencias importantes desde el punto de vista político, institucional y financiero entre las CCAA españolas y las regiones y departamentos franceses que disponen de menores competencias. Finalmente, el análisis cualitativo revela una serie de dificultades reales que en última instancia reenvían a la presencia de una serie de diferencias culturales y de hábitos cuya armonización representa uno de los desafíos más relevantes para una CTF verdaderamente eficaz.
- Sin embargo, no obstante las numerables dificultades comentadas, el desarrollo de la CTF es probable que consiga producir varias externalidades positivas (*spillover*) que, en el medio periodo, pueden contribuir a la puesta en marcha de un proceso multi-nivel transfronterizo.

		Frontera España/Francia	Cataluña/Francia			Euskadi/Francia		
		Comunidad de trabajo de los Pireneos (CTP)	Euroregión Pireneos-Mediterráneo (EPM)	Hospital Común Transfronterizo de la Cerdanya	AECT Pirineus-Cerdanya	Euroregion Euskadi/Aquitania	Eurociudad Vasca	Consortio Bidasoa-Txingudi
órganos unipersonales	Presidente	Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.	Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.		Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.	Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.	Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.	Presidencia rotatoria por periodo de 1 año
	Director		Nombrado por el Presidente, a propuesta de la Asamblea (3 años). El director dirige la actividad de la AECT			nombrado por el Presidente y aprobado por el Comité		
	secretaría técnica/General	Nombrado por el Presidente, tras recibir la aprobación de los demás miembros de la CTP. Función de apoyo al Comité de coordinación y a la Junta General.	Nombrado/a por el Presidente, a propuesta de la Asamblea (3 años). Función de apoyo a la presidencia en ejercicio.				Secretaría Técnica de apoyo al Comité de Dirección para el ejercicio de las funciones encomendadas al Consejo de Gerencia	
órganos colegiados	Asamblea	Adopta las orientaciones políticas propuestas por la presidencia. Formada por representantes de cada uno de los miembros. Se reúne una vez al año.	Formada por los presidentes en ejercicio de cada una de las regiones. El secretario general y el Director forman parte de la Asamblea con voz pero sin voto. Asisten también el representante en Bruselas y técnicos de cooperación territorial y asuntos europeos de las regiones miembro	Consejo de Administración de la AECT se compone de 15 miembros, que se reúnen dos veces al año. El 60% corresponden a la Generalitat y el 40% a Francia	10 miembros, 5 de cada banda, i el seu mandat tindrà una durada de 4 anys.	20 miembros, 10 de Euskadi y 10 de Aquitania, or lo menos 2 veces por año	El Diputado General de Gipuzkoa. El Presidente de Bayona-Anglet-Biarritz. 10 vocales: 5 Guipúzcoa; 5 Bayona-AngletBiarritz. 3 Bidasoa-Txingudi. 3 Donostia-San Sebastián. 3 Sud Pays Basque	El Consejo General se reunirá al menos 2 veces al año.
	Junta directiva	El Comité de ejecutivo se encarga de implantar el programa de acciones de la presidencia		La Comisión ejecutiva se reúne cada dos o tres semanas y consta de 5 personas (2 franceses y 3 catalanes)		Comité Ejecutivo compuesto de 6 miembros, entre los cuales el Presidente y elegido por el Asamblea	Consejo de Gerencia compuesto por dos representantes de los miembros fundadores; Comité de Dirección, compuesto por un representante de cada miembro fundador.	

Tabla 3: Principales características organizativas: órganos unipersonales y colegiado.
Fuente: Morata y Noferini, 2014

AGRADECIMIENTOS

Dedicamos un recuerdo especial al profesor Francesc Morata Tierra, Catedrático de Ciencia Política de la UAB y Profesor titular Jean Monnet *ad Personam* en integración europea, fallecido prematuramente en 2014. Francesc Morata fue el alma impulsora de la red RECOT y un europeísta convencido, animador de numerosos proyectos de impulso y divulgación de la actividad de la Unión Europea. Pero más importante, fue ambos coordinador y compañero de trabajo incansable para los autores de esta comunicación, siempre inspirador en su trabajo académico, un *gentleman* de otros tiempos que ahora nos deja una fuerte herencia a compartir y a desarrollar aún más en el campo de los estudios europeos. Muchas gracias, Dr. Morata. Gracias, Francesc.

BIBLIOGRAFÍA

- Alper, D., 1996. The idea of Cascadia: Emergent Transborder Regionalisms in the Pacific Northwest-Western Canada. *Journal of Borderland Studies*, 11(2), pp.1–22.
- Amin, A. & Tomaney, J., 1995. The Challenge of Cohesion. In *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion*. London: Routledge, pp. 10–47.
- Artibise, A., 2005. Cascadian Adventures: Shared Visions, Strategic Alliances, and Ingrained Barrers in a Transborder Region. In N. Heather & I. Townsend-Gault, eds. *Holding the Line: Borders in a Global World*. Vancouver-Toronto: UBC Press, pp. 238–267.
- Bache, I., 2008. *Europeanization and Multi-Level Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bache, I., 1998. *The Politics of European Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping*, Sheffield: Sheffield University Press.
- Bache, I. & Flinders, M. eds., 2004. *Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T., 2005. What Can Federalism Teach Us About The European Union? The German Experience. *Regional & Federal Studies*, 15(2), pp.245–257.
- Börzel, T., Tanja, A. & Risse, T., 2010. Governance without a state: can it work? *Regulation & Governance*, 4(2), pp.113–134.
- Boschma, R. & Schobben, R., 2000a. Governance in the European Union: Some Concluding Remarks. *Regional & Federal Studies*, 10(2), pp.126–140.

- Boschma, R. & Schobben, R., 2000b. Introduction. *Regional & Federal Studies*, 2(Special Issue “Europe and the Regions”), pp.1–9.
- Bourne, A., 2008. Europe, Constitutional Debate and the Spanish State of the Autonomies. *Perspective on European Politics and Society*, 9(3), pp.282–300.
- Bourne, A. ed., 2004. *The EU and Territorial Politics within Member States*, Leiden, The Netherlands: Brill.
- Bourne, A., 2003. The Impact of European Integration on Regional Power. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), pp.597–620.
- Brunet-Jailly, E. ed., 2007. *Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe*, Ottawa: University of Ottawa Press.
- Brunet-Jailly, E., 2004. Toward a Model of Border Studies: What Do We Learn From the Study of the Canadian-American Border? *Journal of Borderland Studies*, 19(1), pp.1–12.
- Brunet-Jailly, E. & Dupeyron, B., 2007. Introduction: Borders, Borderlands and Porosity. In E. Brunet-Jailly, ed. *Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe*. Ottawa: University of Ottawa Press, pp. 1–17.
- Comisión Europea, 2001. *La gobernanza europea: un libro blanco*, Bruxelles.
- Comité de las Regiones, 2009. *Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel*, Bruxelles.
- Dupeyron, B., 2005. *Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne*. Université Robert Schuman de Strasbourg, co-supervisión de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Dupeyron, B., 2008a. Cascadia Revisited from European Case-Studies: the Socio-political space of Transnational Networks. *Canadian Political Science Review*, 2(2), pp.84–103.
- Dupeyron, B., 2003a. Dialogues Interculturels: “recontres de l’homme dans l’homme.” *La Revue de la Coopération Transfrontalière*, 47(1).
- Dupeyron, B., 2009. How history becomes a cross-border matter: death foretold of a French-German-Swiss textbook. *Curriculum Journal*, 20(4), pp.345–364.
- Dupeyron, B., 2008b. *L’Europe au défi de ses régions transfrontalières. Expériences rhénane et pyrénéenne*, Bern: Peter Lang.
- Dupeyron, B., 2003b. La coopération transfrontalière multi-nivelée en Europe. L’invention de nouveaux espaces publics transfrontaliers. In M.-T. Bitsch, ed. *Le fait régional et la construction européenne*. Bruxelles: Bruylant.
- Dupeyron, B., 2010a. Perspectives on Mercosur borders and border spaces: implications for border theories. *Journal of Borderland Studies*, 24(3), pp.59–67.

- Las dinámicas de la Cooperación Transfronteriza en Europa: resultados preliminares y elementos de análisis en el marco del proyecto internacional BORDERGOV.*
- Dupeyron, B., 2010b. Regional Integration and Border Interactions in the Cuenca del Plata: Legacies, Achievements and Challenges for the Mercosur. *Journal of Borderland Studies*, 24(3), pp.131–151.
- Evans, B. et al., 2005. *Governing Sustainable Cities*., Routledge.
- Fligstein, N. & Mcadam, D., 2012. *A Theory of Fields*, Oxford University Press.
- Fligstein, N. & Mcadam, D., 2011. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 29(1), pp.1–26.
- Harguindeguy, J.-B., 2004. La coopération transfrontalière franco-espagnole face à ses contradictions. *Revue Etudes Internationales*, 35(2), pp.307–322.
- Hooghe, L. & Keating, M., 1994. The Politics of European Union Regional Policy. *Journal of European Public Policy*, 1, pp.367–393.
- Hooghe, L. & Marks, G., 1996. Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism*, 26(1), pp.73–91.
- Hooghe, L. & Marks, G., 2001. *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Jachtenfuchs, M., 2001. The Governance Approach to European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 2, pp.1–23.
- Jeffery, C., 2007. A Regional Rescue of the Nation-State: Changing Regional Perspectives on Europe. *University of Edinburgh: Europe Institute, Mitchell Working Paper*, (5).
- Jeffery, C., 1997. *Sub-national Authorities and European Integration. Moving Beyond the Nation-State.*, Birmingham: University of Birmingham Press.
- Jeffery, C., 2000a. Sub-national Mobilization and European Integration: Does It Make any Difference? *Journal of Common Market Studies*, 38(1), pp.1–23.
- Jeffery, C., 2000b. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? *Journal of Common Market Studies*, 38(1), pp.1–23.
- Jones, B. & Keating, M. eds., 1995. *The European Union and the Regions*, Oxford: Clarendon Press.
- Keating, M., 1988. *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Keating, M., 1997. The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(4), pp.383–398.
- Keating, M., 2000. *The New regionalism in Western Europe : territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kohler-Koch, B. & Eising, R. eds., 1999. *The Transformations of Governance in the European Union*, London: Routledge.

- Konrad, V., 2008. *Beyond Walls: Re-inventing the Canada-US Borderlands*, Aldershot: Ashgate.
- Konrad, V. & Heather, N., 2004. Boundaries and Corridors: Rethinking the Canada-US Borderlands in the Post 9/11 Era. *Canadian-American Public Policy*, 60.
- Leonardi, R. ed., 1993. *Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, London: Frank Cass.
- Marks, G. & Hooghe, L., 2004. Contrasting Visions of Multi-level Governance. In I. Bache & F. M., eds. *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 15–30.
- Marks, G. & Hooghe, L., 2003. Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), pp.233–243.
- Marks, G., Hooghe, L. & Blank, K., 1996. European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multilevel Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), pp.343–378.
- Morata, F., 2010. Euroregions i integració europea. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1), pp.41–56.
- Morata, F. ed., 2004a. *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morata, F., 2004b. Regiones y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea. In F. Morata, ed. *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 19–50.
- Morata, F. & Noferini, A., 2014. *Gobernanza y Capacidades institucionales en la Frontera Pirenaica*, Barcelona.
- Nagel, K.J., 2001. The “Europe of the Regions” and the Identity Politics of Nations without States. *Scottish Affairs*, 36, pp.48–72.
- Newman, D., 2006. The lines that continue to separate us: borders in our “borderless” world. *Progress in Human Geography*, 30(2), pp.143–161.
- Noferini, A., 2011. Desarrollo, Cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, 5, pp.165–189.
- O’Dowd, L., Anderson, J. & Wilson, T. eds., 2003. *New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance*, London: Frank Cass.
- Oliveira, T.C.M. ed., 2005. *Território sem Limites - Estudos sobre fronteiras* 1.ed ed., Campo Grande: Editora da UFMS.
- Perkmann, M., 2006. Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region. *Regional Studies*, 41(2), pp.253–266.
- Perkmann, M., 2003. Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), pp.153–171.
- Perkmann, M., 2007. The construction of new scales: a framework and case study of the EUREGIO cross-border region. *Regional Studies*, 41(2), pp.253–266.

Las dinámicas de la Cooperación Transfronteriza en Europa: resultados preliminares y elementos de análisis en el marco del proyecto internacional BORDERGOV.

Piattoni, S. ed., 2010. *The Theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford: Oxford University Press.

Requejo, F. & Nagel, K.J., 2009. *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*, Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics.

Rhodes, M. ed., 1995. *The Regions and the New Europe. Patterns in Core and Periphery Developments*, Manchester: Manchester University Press.

Rosamond, B., 2001. Functions, Levels, and European Governance. In H. Wallace, ed. *Interlocking Dimensions of European Integration*. Houndmill: Palgrave.

Schmitter, P., 2004. Neo-neofunctionalism. In A. Wiener & T. Diez, eds. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, pp. 45–74.

Scott, J.W., 1999. European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism. *Regional Studies*, 33(7), pp.605–617.