



Modelos de gobernanza transfronteriza entre las regiones de Nueva Aquitania, Euskadi y Navarra. Los casos de la Euroregión NAEN y el Área Funcional Oeste (AFOMEF)

(Models of cross-border governance between the regions of New Aquitaine, the Basque Country and Navarre. The cases of the NAEN Euroregion and the Western Functional Area – AFOMEF)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES FORTHCOMING

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.2621](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.2621)

RECEIVED 16 FEBRUARY 2026, ACCEPTED 20 APRIL 2026, FIRST-ONLINE PUBLISHED 4 MAY 2026

GALDER SIERRA ZAPIRAIN* 

Resumen

Este artículo aborda el impacto de la gobernanza transfronteriza en la configuración territorial de las regiones que toman parte en la misma. Partiendo de la literatura sobre el tema, se configura una tipología de tres modelos de gobernanza transfronteriza, con sus respectivos efectos principales: territorializar, desterritorializar y reterritorializar. Se aplicará esta tipología a la colaboración transfronteriza entre las regiones de Nueva Aquitania, Euskadi y Navarra, centrándonos en dos mecanismos a través de los que se ha desarrollado: la Euroregión que lleva sus nombres y la Área Funcional Oeste (AFOMEF). La aplicación de este modelo se desarrollará a través de una metodología cualitativa, basada principalmente en el análisis documental de la normativa que regula ambos dispositivos. Los resultados mostrarán el carácter eminentemente funcional de ambos, si bien su dimensión simbólica también los convierte en “herramientas blandas” de cara a la reconfiguración de los territorios implicados.

Palabras clave

Gobernanza transfronteriza; Euroregión; Nueva Aquitania; Euskadi; Navarra

Abstract

This article addresses the impact of cross-border governance on the territorial configuration of the regions involved. Based on the literature on the subject, a typology of three models of cross-border governance is established, with their respective main effects: territorialisation, deterritorialisation and reterritorialisation. This typology will

* Profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) ORCID: 0000-0002-1687-2781 Email: galder.sierra@ehu.eus

be applied to cross-border collaboration between the regions of New Aquitaine, the Basque Country and Navarre, focusing on two mechanisms through which it has developed: the Euroregion that bears their names and the Western Functional Area (AFOMEF). This model will be applied using a qualitative methodology, based mainly on a documentary analysis of the regulations governing both mechanisms. The results will show the eminently functional nature of both, although their symbolic dimension also makes them 'soft tools' for the reconfiguration of the territories involved.

Key words

Cross-border governance; Euroregion; New Aquitaine; Basque Country; Navarre

Table of contents

1. Introducción	4
2. Un marco de estudio.....	5
2.1. Del gobierno a la gobernanza, ¿dónde queda la capacidad del Estado?	5
2.2. Gobernanza multinivel y modelos de distribución del poder.....	5
2.3. El impacto de las fronteras en la gobernanza multinivel	6
3. Un modelo de estudio: tipos de gobernanza multinivel transfronteriza	8
4. Objetivos generales y específicos	12
5. Metodología	12
6. Análisis empírico.....	13
6.1. Contexto general del análisis: el proceso de integración europeo	13
6.2. Eurorregión NAEN.....	15
6.3. AFOMEF.....	19
7. Conclusiones y debates abiertos	22
Referencias	25

1. Introducción

Durante las últimas décadas, el concepto de la *gobernanza* se ha vuelto un objeto fetiche en el ámbito de las Ciencias Sociales y Jurídicas. En la actualidad, pocos estudios escapan de este término a la hora de abordar la dirección y gestión de la *res publica*. Aunque no existe un consenso sobre el propio concepto, la idea de cierta crisis en el modelo de dirección de los asuntos relacionados con el poder político ha ido ganando adeptos. Esta sensación de necesidad de nuevos modelos de dirección de *lo público* se vio acentuada en los países de nuestro entorno de manos del proceso de integración europea. Un proceso de descentralización del Estado, por arriba y por abajo, que hizo necesario repensar las maneras en las que las instituciones públicas hacían frente a los problemas de la sociedad (Marks *et al.* 1996, 167). En un primer momento, este proceso de transformación estuvo notablemente marcado por la integración y convergencia económica de los países que se iban incorporando. Sin embargo, no dejaba de ser obvio que esta dimensión económica debía de ir acompañada de otra de cariz político, en la que los espacios de poder se fuesen redistribuyendo más allá de los Estados-nación. Este complicado proceso de reestructuración de los modelos de gobierno resultó todavía más complejo en las regiones fronterizas. Las fronteras, como delimitadores de la soberanía de los estados, se debían de someter a un proceso de redefinición. No solo en su vertiente externa, de mano de la incorporación de nuevos miembros, sino en la propia manera de entenderlas. Para ello, se crearon nuevas herramientas institucionales, como las eurorregiones; “laboratorios de integración” (Comisión Europea 2021) que reunían a regiones de ambos lados de una misma frontera. Sin embargo, la evidencia empírica no muestra procesos fuertes de reterritorialización, habiendo sido muy pocas eurorregiones capaces de implementar estrategias transfronterizas efectivas (Gualini 2003, Pupier 2020, Noferini *et al.* 2020).

En este trabajo, se pretende hacer una aproximación a esta cuestión. Para ello, se establece un doble objetivo, teórico y práctico. En primer lugar, se analizarán los diferentes modelos de gobernanza multinivel transfronteriza establecidos en la literatura de referencia. A partir de esta literatura, se construirá un modelo de análisis que integre las principales dimensiones de la gobernanza transfronteriza. Pero este análisis no se realizará solo desde una perspectiva teórica, sino desde el estudio empírico de un territorio determinado. En concreto, se pretende analizar los modelos de gobernanza transfronteriza entre la región de Nueva Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) y la Comunidad Foral de Navarra (CFN), aplicando el modelo teórico previamente diseñado. El análisis de la gobernanza transfronteriza se realizará desde la perspectiva del ámbito institucional regional, diferenciándolo del ámbito local y estatal. En el territorio que nos atañe, esa colaboración transfronteriza se ha venido desarrollando de dos maneras principales. Por un lado, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales entre las instituciones regionales: región de Nueva Aquitania, departamento de los Pirineos Atlánticos y Comunidad de Aglomeración del País Vasco, del lado francés; y Gobierno Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa y Gobierno de Navarra, del lado español. Por otro lado, esta colaboración transfronteriza también se ha desarrollado a través de dispositivos institucionales de nuevo cuño, en los que estas instituciones toman parte. Este es el caso de la Eurorregión Nueva Aquitania – Euskadi – Navarra (NAEN) y del Área Funcional Oeste / Mendebaldeko Eremu Funtzionala (AFOMEF). El apartado empírico de este trabajo se va a centrar, precisamente, en el

análisis de los modelos de gobernanza transfronteriza desarrollados a través de estos dos dispositivos. De esta manera, la principal pregunta que se pretenderá responder desde un punto de vista empírico, versará sobre *qué modelos de gobernanza* se desarrollan en este territorio, así como sus *implicaciones de cara a conseguir la citada integración transfronteriza*.

2. Un marco de estudio

2.1. Del gobierno a la gobernanza, ¿dónde queda la capacidad del Estado?

La idea de la gobernanza dista de ser un concepto uniformemente definido. Engloba un amplio abanico de acepciones, que ha llevado a algunos autores a hablar de cierta “multiplicidad babilónica” a la hora de abordarlo (Börzel 1998, 253). A pesar de esta polisemia y amplitud conceptual, una serie de ideas resultan recurrentes. La idea de la gobernanza partiría de la crisis en la manera de gobierno por parte de las instituciones tradicionales. Esta crisis estaría relacionada con la falta de flexibilidad de las mismas a la hora de adaptarse a los nuevos retos sociales y, especialmente, con la evolución de la capacidad del estado a la hora de enfrentarlos (Peters 2001, Marinetto 2003). En su acepción westphaliana, la función esencial del estado radicaría en su “capacidad de crear y mantener orden sobre un territorio soberano” (Matthews 2012, 281). Sin embargo, de mano del proceso de complejización institucional dado a lo largo del siglo XX, este se ha visto acompañado de otras instituciones y agentes en el desarrollo de esta función.

En este sentido, el rol del estado como agente central de este proceso de organización social, se situaría en medio de una gran controversia. De manera resumida, el debate sobre la evolución de la capacidad de los estados ha tomado forma en dos posiciones: por un lado, los que plantean un proceso de *vaciamiento* del mismo (Jessop 1993, Rhodes 1997); y, por otro lado, las tesis que plantean que estos cambios no conllevan necesariamente su debilitamiento (Pierre y Peters 2000, Goetz 2008). Este debate ha sido condensado y refinado por el ya clásico planteamiento de Roderick W. A. Rhodes sobre las tres “olas de gobernanza” (2012). La primera se basaría en el cambio en la organización institucional, pasando un modelo burocrático jerárquico a otro basado en redes o *networks*, donde participarían otro tipo de agentes públicos, sociales y privados, más allá del estado. El segundo modelo, plantearía una vuelta de la importancia del mismo, pero no en los términos previos, en los que este era el agente principal en la organización política-social; sino a través de un modelo de *metagobernanza*, en el que el estado establecería las reglas de juego básicas a las que el resto de actores que se incorporan al proceso político se tendrían que someter y, a su vez, desarrollar (Jessop 2009, Sørensen y Torfing 2009, Torfing 2012). En esta “sombra de jerarquía” (Scharpf 1994, 40) el estado seguiría conservando una serie de mecanismos de *macro-control* de la sociedad, que prevalecerían sobre los mecanismos de auto-regulación del resto de actores sociales. De esta manera, el propio estado habría reinventado su rol de gobierno para evitar la pérdida de su posición central (Jessop 2007, 54).

2.2. Gobernanza multinivel y modelos de distribución del poder

Una de las múltiples dimensiones en la que ha tomado forma el concepto de gobernanza, es la territorial. Se parte aquí de una concepción dinámica del territorio; es decir, entendido como un espacio fruto de las dinámicas sociales, económicas, culturales y

políticas, cambiante a lo largo del tiempo (Paasi 2009, Hataley y Leuprecht 2018). Para encuadrar este dinamismo se toma como referencia un triple concepto de Deleuze y Guattari (1997): *territorializar – desterritorializar – reterritorializar*. Según esta triple lógica, el territorio sería “un conjunto de representaciones las cuales van a desembocar, pragmáticamente, en una serie de comportamientos, inversiones, en tiempos y espacios sociales, culturales, estéticos, cognitivos” (Guattari y Rolnik 1996, 323, citados en Herner 2009, 168). En este sentido, el proceso de *territorialización* constituiría la reafirmación de estos comportamientos y espacios. Sin embargo, en tanto elementos dinámicos, estos procesos estarán sujetos irremediablemente a un “desenraizamiento” o desarticulación, donde se abandonan los anclajes sociales, culturales y demás; es decir, a un proceso de *desterritorialización*. Este doble movimiento será completado con un tercero, según el cual la sociedad necesitará reconstruir sus vínculos con el espacio que habita (*reterritorialización*). Sin embargo, no se debe confundir la reterritorialización con el retorno a una territorialidad primitiva, sino que este proceso “sirve de territorialidad nueva a otro que pierde la suya” (Guattari y Rolnik 1996, 41, en Herner 2009, 168). Desde el punto de vista de la gobernanza, este triple proceso estaría estrechamente relacionado con el reparto de poder político entre los gobiernos de territorios que conviven en un espacio compartido. Este esquema, traído a la organización territorial de los estados contemporáneos, se ha traducido en el consabido proceso de descentralización *por arriba* y *por abajo*, dando una especial relevancia al concepto de gobernanza multinivel, entendida en su acepción original como “un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en varias capas territoriales – supranacional, nacional, regional y local –” (Marks 1993, 392).

Con el objetivo fundamental de clasificar los diferentes tipos de gobernanza multinivel, Liesbet Hooghe y Gary Marks (2003), establecieron una tipología de carácter seminal, que sirvió a diferentes autores (Blatter 2004, Scharpf 2010, Bache 2012) como punto de partida para clasificaciones posteriores. Esta tipología basada en dos modelos, llamados por los propios autores Tipo I (o de “jurisdicción de propósito general”) y Tipo II (o de “jurisdicción de tarea específica”), clasificaría los diferentes tipos empíricos de gobernanza multinivel en función de cuatro criterios dicotómicos, relativos a las jurisdicciones o territorios que abarcasen: a) se establecen alrededor de comunidades políticas o de políticas públicas sobre problemas específicos; b) agrupan diferentes tipos de competencias o son funcionalmente limitadas; c) agrupan un número reducido de jurisdicciones o un número reducido; y d) las estructuras resultantes de esta gobernanza perduran en el tipo o son fluidas. De esta manera, el Tipo I agruparía las primeras opciones de cada criterio, mientras el de Tipo II las segundas. Fundamentalmente, el Tipo I se basaría en las premisas federalistas o intergubernamentalistas, donde el poder es compartido entre un número limitado de gobiernos, en un número limitado de jurisdicciones. El Tipo II se basaría en premisas neofuncionalistas, donde los ámbitos de poder implicados serían más numerosos y dispersos, y estarían dirigidos a objetivos específicos.

2.3. *El impacto de las fronteras en la gobernanza multinivel*

Si la redistribución del poder político en diferentes escalas resulta un proceso complejo cuando se desarrolla desde una perspectiva intraestatal, más complicado resulta cuando se desarrolla a través de las fronteras de los estados. La frontera es un concepto

ampliamente interdisciplinar que, incluso en el ámbito que nos concierne, no tiene una acepción unificada. Siguiendo la visión dinámica de Popescu (2012, 7), las fronteras son “construcciones humanas, creadas para controlar el comportamiento humano en un contexto espacial”. Sin embargo, las propias fronteras son creadoras de vínculos entre comunidades e instituciones a ambos lados de la misma, que incluso pueden llevar a modificarlas (Agnew 1994). Esta realidad deja en evidencia el doble impulso que trasciende a las fronteras. Por un lado, las fronteras, como todas las instituciones, son entes con su propio conjunto de reglas internas que se vuelven auto-perpetuantes y resistentes al cambio (Newman 2003). Pero, por otro lado, el estado y sus fronteras son el resultado de un contexto histórico, político y cultural, que involucra innumerables actores, ideas, intereses y valores; por lo que deben de considerarse como procesos dinámicos y cambiantes (Hataley y Leuprecht 2018).

Estas tensiones dejan en evidencia el carácter controvertido de las fronteras. Incluso en ámbitos donde ha prevalecido un discurso relativamente favorable a la colaboración interregional, como puede ser el caso europeo, surgen debates sobre el propio carácter de la gobernanza transfronteriza: ¿debe considerarse desde un enfoque puramente instrumental, dirigido exclusivamente a solventar una serie de problemas compartidos por las comunidades a ambos lados de la frontera? O bien, ¿debe considerarse como un elemento de reorientación y reorganización de la *Política* regional (es decir, de la *polity*, no solo de la *policy*), con la vista puesta en la reestructuración de los territorios implicados?

En el primer enfoque, la gobernanza transfronteriza se suele entender como una extensión de la visión federalista descentralizadora antes mencionada, cuyo principal objetivo es optimizar y hacer más efectivos los recursos disponibles por parte de las diferentes instituciones implicadas. En estos casos, los territorios transfronterizos se construyen como “territorios secundarios, mancomunados a la institución nacional respectiva” (Chilla *et al.* 2012, 164), dentro de unos límites territoriales preestablecidos y guiados políticamente por la entidad federal.

En el segundo enfoque, la gobernanza transfronteriza se entiende como un proceso de reinterpretación del territorio y de su consiguiente redistribución del poder. Tal interpretación implicaría “una relativización de las jurisdicciones territoriales como espacios de políticas dadas” (Gualini 2003, 49). De esta manera, la gobernanza transfronteriza se convierte en un “proceso de creación política” que redefine las áreas, actores y prácticas de la gobernanza en diferentes niveles (Hooghe y Marks 2001). Esta cuestión toma una especial relevancia en el marco de la Unión Europea, donde las diferentes fórmulas de colaboración transfronteriza desarrolladas durante los últimos años, han sido planteadas no como meros procesos de convergencia económica, sino como “laboratorios de integración” en el marco de la “Europa de las regiones”.

En este último sentido, más allá de la perspectiva instrumental de la gobernanza, también habría que resaltar la importancia de su dimensión simbólica (Göhler 1994, citado en Blatter 2004, 532); especialmente, en relación con la creación de identidades regionales. Desde un enfoque racionalista y funcionalista, las instituciones se entienden como mecanismos de control, dirigidos a objetivos específicos. Por su parte, la perspectiva simbólica, implicaría una “representación ritual” que influiría en las identidades de los actores implicados. Su conformación resultaría un proceso

multiescalar, donde las identidades regionales podrán ser múltiples y estar superpuestas. Ello abre la puerta a que el regionalismo transfronterizo no se ha visto necesariamente “como un primer paso a la secesión” (Blatter 2004, 536), sino como una forma de reterritorializar los espacios fronterizos en pos de una mayor convergencia. En este sentido, la propia frontera puede ser reinterpretada como un elemento de reivindicación y reafirmación por parte de las instituciones que la componen; es decir, como “objeto de reconocimiento” específico ante los estados que las establecen (Sohn 2014, 8). A diferencia del caso de la gobernanza multinivel, en el caso de la gobernanza transfronteriza no abundan los modelos de análisis para los casos empíricos concretos. Fricke (2015), por ejemplo, establecerá una tipología para este tipo de gobernanza en función de dos modelos (gobernanza territorial y gobernanza funcional), pero que no recoge la dimensión simbólica e identitaria de este tipo de gobernanza. Sohn (2014) establece una tipología también en función de dos modelos; uno llamado “geo-económico” y otro “proyecto territorial”. El primero estaría basado en la concepción racionalista de la gobernanza transfronteriza mencionada previamente; mientras el principal objetivo del segundo, sería el reconocimiento del propio territorio a través de lazos ideacionales. Sin embargo, el primer modelo no diferenciaría entre los enfoques territoriales y funcionalistas propios de las tipologías de Hooghe y Marks (2003). El propio Blatter (2004) establecerá una tipología de modelos de gobernanza transfronteriza que incluirá estas dos dimensiones (instrumental e identitaria), diferenciando dos subcategorías dentro de la primera (territorial y funcional). Sin embargo, el establecimiento de los modelos correspondientes partiendo de análisis de caso específicos (provincias estadounidenses y canadienses, México-California...), limita la aplicabilidad de esos modelos a nuestro caso. Es por eso, que en el siguiente apartado se propone un modelo de análisis para este fin.

3. Un modelo de estudio: tipos de gobernanza multinivel transfronteriza

Partiendo de las reflexiones teóricas y de las tipologías analizadas, se propone un modelo de estudio para el caso que nos atañe. Para ello, se ha hecho un trabajo de síntesis de los tipos establecidos por Hooghe y Marks (2003), Blatter (2004), Fricke (2015) y Sohn (2014), adaptando en varios casos las variables de análisis y las categorías específicas planteadas por estos autores, de una manera que resulte más adecuada a nuestro estudio.

Esta tipología se va a establecer en función de cuatro grandes bloques: a) objetivos y funciones, b) ámbitos territoriales, c) actores y d) tipo de organización. Cada uno de esos bloques está dividido en diferentes variables específicas. El primero recogerá los objetivos generales y los ámbitos de actuación; el segundo, el tipo y número de escalas territoriales implicadas; el tercero, los tipos, niveles y relaciones funcionales de los actores; y el cuarto, el modelo organizativo, el estatus legal, el proceso decisorio y el tipo de arquitectura institucional. Resultarán tres tipos ideales de gobernanza transfronteriza: federalista, funcional y convergente (ver tabla 1).

TABLA 1

Modelo de gobernanza transfronteriza		Federalista	Funcional	Convergente
1) Objetivos / Ámbitos de actuación	Objetivo general	Territorializar	Desterritorializar	Reterritorializar
	Ámbitos de actuación	Amplios y multisectoriales	Específicos y técnicos	Simbólicos
2) Ámbitos territoriales	Tipos de escalas geográficas	Diferenciadas	Solapadas	Tendencialmente diferenciadas
	Número de escalas	Reducido	Amplio	Tendencialmente reducido
3) Actores	Principales tipos	Autoridades públicas	Autoridades públicas, entes privados y sociales	Sociedad civil, empresas y asociaciones
	Nivel de los actores institucionales	Mismo nivel (homogéneos)	Diferentes niveles (heterogéneos)	Homogéneos u heterogéneos
	Relación funcional	Complementariedad	Concurrencia	Ideacional
4) Organización	Modelo organizativo	Complejo (<i>trias políticas</i>)	Básico	Híbrido
	Estatus legal	Institución de derecho público	Organización de derecho privado	Mixto
	Proceso decisorio	Consenso, <i>quorum</i> y vetos	Mayoría simple	Participativo
	Tipo de arquitectura institucional	Sistemática	Flexible	Convergente

Tabla 1. Modelos de gobernanza transfronteriza.
(Elaboración propia.)

El primer modelo estará relacionado con la concepción federalista expuesta por Hooghe y Marks (2003, 236). Esta se centra en la distribución del poder entre un número limitado de gobiernos. La articulación de estos gobiernos (tanto estatales, como regionales), se desarrollará en dos sentidos; tanto vertical, como horizontalmente. Desde el punto de vista vertical, cada uno de estos gobiernos regionales, responderá al orden de jerarquía competencial con respecto a su gobierno central. Desde el punto de vista horizontal, los gobiernos regionales a ambos lados de la frontera dispondrán de una serie de competencias descentralizadas de nivel similar, aunque no obligatoriamente idéntico. Sin embargo, el propio proceso descentralizador, aun siendo un mecanismo de redistribución de poder del centro a la periferia, también será una herramienta de reafirmación de los centros de decisión y de los perímetros ya existentes (Blatter 2004).

Es más, en tanto estas delimitaciones geográficas habitualmente suelen ser fuente de recursos económicos y financiación adicional, puede llegar a primar la idea de perpetuar la frontera como fuente de ingresos (Sohn 2014, 10). Es en este sentido, en el que se plantea que el objetivo principal de este modelo es *territorializar*; es decir, reforzar las delimitaciones ya existentes, no solo desde el punto de vista geográfico, sino político, cultural e incluso cognitivo. En lo que respecta a los ámbitos territoriales implicados, además de tomar parte un número relativamente reducido de jurisdicciones,¹ estas habitualmente estarán claramente diferenciadas, sin solapamientos entre ellas (Blatter 2004, 534). Los actores implicados serán principalmente autoridades públicas, normalmente de un ámbito territorial de similar categoría. Si bien, los diferentes modelos de organización territorial de los estados implicados, puede llevar a que no se les pueda considerar totalmente homogéneos. La relación funcional entre los diferentes territorios sería complementaria, en tanto cada uno tendrá específicamente delimitados sus ámbitos de actuación, pero contribuyendo a “formas de gobernanza organizadas jerárquicamente”, donde el Estado sería la institución dominante (Fricke 2015, 855). Además, este tipo de gobernanza suele entrañar un modelo organizativo relativamente complejo. Esta complejidad suele estar asociada a la *trias políticas* (Hooghe y Marks 2003, 237), es decir, al reparto de poder en los tres ámbitos clásicos: ejecutivo, legislativo y judicial. Desde el punto de vista de la gobernanza transfronteriza, suele imperar una mayor flexibilidad a la hora de entender esta *trias*, con estructuras conformadas con algún tipo de gobierno ejecutivo y asamblea representativa conjunta. En lo que refiere al proceso decisorio, como suele ser habitual en los modelos federalistas, se suele establecer mecanismos que garanticen la conformidad de las diferentes partes, tales como el consenso, el *quorum* o la capacidad de veto de los miembros implicados. En función del nivel de intensidad de colaboración de las diferentes instituciones, el estatus legal de este modelo de gobernanza puede variar. En el caso europeo, pueden ir desde acuerdos de cooperación no vinculantes, a instrumentos con personalidad jurídica propia (Noferini *et al.* 2020), conformándose en este último caso algún tipo de institución de derecho público. En último lugar, en lo referente al tipo de arquitectura institucional, tendrá un carácter sistemático; es decir, estará establecida con una vocación de perdurar en el tiempo, de cara a desarrollar políticas públicas a medio-largo plazo. El origen del segundo modelo de tipo funcional, partiría del proceso global de reestructuración (neo)liberal del estado y el supuesto debilitamiento de sus fronteras; tanto las físicas, como las existentes entre el ámbito público y el privado. Esta pérdida (o cuando menos reparto) del poder del Estado y de las organizaciones públicas, estaría relacionada con la transformación de los territorios en lo que Castells (1996) ha llamado “espacios de flujos” de diferentes intereses, frente a los tradicionales “espacios de sitios”. Esta dinámica de *desterritorialización* favorecería una flexibilización de los límites tradicionales de los territorios, “donde las instituciones de gobernanza se ‘desagregan’ en un sistema funcionalmente diferenciado con escalas geográficas variables y difusas” (Blatter 2004, 531). En este modelo, los centros de poder funcionan a modo de red, tomando un carácter policéntrico. Desde el punto de vista de los ámbitos de actuación,

¹ Resulta complicado establecer una franja que delimite de manera precisa el umbral entre un número limitado y otro amplio de entidades implicadas. Noferini *et al.* (2020), por ejemplo, plantean cuatro tipos de eurorregiones: de dos entidades, de tres a diez, entre 11 y 99 y más de cien. Así, la inclusión de entidades locales y supralocales se muestra como factor decisivo en el salto del segundo al tercer grupo.

tendrán un carácter más técnico y específico que en el modelo anterior, donde el desarrollo de las políticas públicas podía ser tan amplio como la capacidad competencial de cada institución lo permitiese. En este caso, la actuación de las mismas se limitará a la solución de problemas específicos que afecten a la ciudadanía de ambos lados de la frontera, a través de la solución técnicamente más eficiente. Desde el punto de vista territorial, a menudo las áreas implicadas se solaparán, tomando parte instituciones que abarcan el ámbito territorial de otras, a modo de muñecas rusas. De esta manera, pueden tomar parte un número relativamente amplio de niveles territoriales; locales, supralocales, regionales y, a veces, estatales. Estas problemáticas, se gestionarán sobre el principio de concurrencia, tomando parte instituciones de diferentes niveles con representación en un mismo territorio en la gestión de la misma. Además, suele ser habitual la participación de entidades privadas y sociales. Desde el punto de vista organizativo, la estructura será más sencilla que en el modelo anterior, reuniéndose habitualmente los representantes de los diferentes entes de manera colegiada. Pero este funcionamiento puede crear problemas de representatividad, ya que el peso y la legitimidad de los entes implicados podrá ser muy variable. Además, cuantos más agentes se incorporen al proceso decisorio, más complicado puede resultar llegar a acuerdos (Scharpf 1994, 70). Este tipo de problema se suele solventar con el establecimiento de algún tipo de mecanismo decisorio de mayoría simple. Por su carácter funcional y asociado a problemáticas específicas, el tipo de arquitectura suele ser flexible y sin mayor vocación de pervivencia.

Frente a la jerarquización institucional del primer modelo y la fluidificación de los límites del segundo, el tercero plantearía una *reterritorialización* de los espacios fronterizos. En palabras de Brenner (1998, 1), esta reterritorialización supondría una “reconfiguración altamente contradictoria de escalas espaciales superpuestas, incluidas aquellas en las que se organiza el Estado”. Este proceso impulsaría “dinámicas más amplias de cambio en la gobernanza territorial que afectan a las características de la dimensión espacial de las regiones y a su nexos con las jurisdicciones territoriales” establecidas (Gualini 2003, 49). En este caso, la gobernanza transfronteriza no se desarrollaría (únicamente) desde una perspectiva funcional (es decir, de cara a solventar una serie de problemáticas concretas), sino que la propia gobernanza se convertiría en objeto de reconocimiento simbólico de cara a terceros. Ese proceso de *reterritorialización* se basaría en una dinámica de creación de un “sentido de lugar común” (Sohn 2014, 14), donde las propias fronteras, más que un impedimento, se convierten en un acicate para ello. Es decir, su objetivo primordial consistirá en desarrollar un sentido de pertenencia compartida, cohesión y afectos entre los territorios transfronterizos. Por ello, su ámbito de actuación general no tendrá por que tener un carácter tan institucional, sino que su principal propósito será incidir en la agenda política y social del territorio. En este proceso, agentes de la sociedad civil pueden tomar una relevancia especial; sin excluir el papel que puedan llegar a jugar las propias administraciones públicas. Según este enfoque, el proceso de “integración entre ambos lados de la frontera es principalmente una cuestión de percepciones y actitudes, más que un problema de desigualdades territoriales” (Sohn 2014, 12). Es por esto que, en este modelo, la cooperación transfronteriza busca construir una visión compartida y una identidad territorial que trascienda la propia frontera, resultando fundamentales para estas las actividades simbólicas (Göelher 1994, citado en Sohn 2014, 12). A partir de ahí, la definición de los

ámbitos territoriales, actores y modelos organizativos, no estarán tan definidos como en los dos tipos anteriores, debiendo considerarse como tendencias relativamente flexibles. En lo referente a los ámbitos territoriales, el número de escalas territoriales implicadas será tendencialmente reducido. Esto se deberá a que el proceso de creación de un sentido de territorio común conlleva la necesidad de rearticular las identidades existentes. Habitualmente, diferentes territorios llevan asociados diferentes identidades, por lo que cuantas más escalas se incluyan, más complejo podrá resultar el proceso. Sin embargo, en este proceso de rearticulación se podrán formar identidades plurales, de carácter híbrido, que recogerán diversos elementos de las identidades preexistentes, conjugándolos de una manera propia y original. Lo mismo ocurrirá con el número y tipo de actores, pudiendo una mayor cantidad de ambos hacer su gestión más compleja (Noferini *et al.* 2020). Sin embargo, desde el punto de vista de la integración de diferentes sensibilidades, la participación de actores de la sociedad civil resultará fundamental si se quiere desarrollar un proceso integrador (Hataley y Leuprecht 2018, Borges *et al.* 2022). Es por esto que la relación funcional entre los diferentes agentes tomará un carácter ideacional, en tanto el principal objetivo es el desarrollo de una comunidad determinada. En relación a la toma de decisiones, resulta conveniente plantear estructuras participativas y flexibles, que puedan combinar modelos de derecho público y privado. Todo ello, sin descartar la tendencia convergente a largo plazo de los entes institucionales implicados (Sohn 2014, 11).

4. Objetivos generales y específicos

Tal y como se mencionaba en la parte introductoria, este trabajo tiene un doble objetivo, teórico y práctico. Una vez desarrollado en el apartado anterior un modelo teórico que integra las principales dimensiones de la gobernanza transfronteriza, a continuación, se abordan los objetivos del plano empírico. En este sentido, se pretende realizar un estudio comparado de la Euroregión NAEN y de AFOMEF, desarrollando los siguientes objetivos específicos, en función de los grupos de variables establecidos:

- a) analizar cuáles son los objetivos principales y funciones de cada uno de los dos casos;
- b) analizar el tipo de territorios que toman parte;
- c) analizar los actores fundamentales en el desarrollo de esa gobernanza;

analizar los modelos de organización en cada uno.

5. Metodología

Una vez descrito el modelo de análisis que se ha aplicado a los dos casos de estudio, se describe a continuación la metodología utilizada para su desarrollo. Se utiliza un método de tipo cualitativo, apoyado en dos técnicas específicas. Por un lado, se desarrolla un análisis documental de los diferentes textos mencionados a lo largo de este trabajo, que guían el desarrollo de los dos dispositivos institucionales que constituyen los casos de estudio: sus respectivos estatutos, convenios, planificaciones estratégicas y marcos normativos generales, entre los más importantes. Por otro lado, se desarrollan entrevistas semi-estructuradas a representantes de ambos dispositivos.

De cara al análisis empírico, los criterios de elegibilidad relacionados con el análisis documental se basan principalmente en su caracterización como fuente primaria. Es

decir, se seleccionan los documentos fundacionales o estratégicos de ambos dispositivos, con el objetivo capturar los elementos esenciales de su funcionamiento. De esta manera, se pretende evitar los sesgos de interpretación de terceros, propios de las fuentes secundarias. Los criterios de elegibilidad con respecto a las personas entrevistadas responden a un muestreo intencional. Estas han sido elegidas en función de la importancia del cargo desempeñado, lo que les da un importante conocimiento de los dispositivos institucionales bajo estudio.² Por lo tanto, las unidades de análisis están constituidas por los documentos y las entrevistas realizadas. Estas unidades son analizadas aplicando la tipología de estudio descrito en el apartado anterior. La operacionalización del modelo se efectúa identificando los cuatro grandes grupos de variables descritos en la mismo (objetivos y funciones, ámbitos territoriales, actores y organización), así como cada una de las variables específicas que componen estos grupos. De cara al proceso de recolección y análisis de datos, se constituyen fichas con cada unidad de análisis, donde se identifican y codifican estas variables específicas, asignándoles una categoría en función de los tipos teóricos descritos previamente.

Sin embargo, merece ser destacado que la operacionalización de las variables, es más sencillo con los dos primeros modelos, debido a su carácter funcional y práctico. El carácter intangible de algunas categorías descritas en el tercer modelo (como la relación funcional de tipo “ideacional” de los actores, o el carácter “simbólico” de los ámbitos de actuación), hace que la interpretación de los investigadores sea fundamental. En los casos en los que se identifiquen este tipo de elementos, se recurre a técnicas propias del Análisis Crítico del Discurso (ACD), analizando las implicaciones de esta figuratividad. Para ello, se analizan lo que Meyer (2003, 57) llama “contexto de situación”, o contextos sociopolíticos más amplios, que ayuden a entender el sentido más profundo de la misma.

6. Análisis empírico

6.1. Contexto general del análisis: el proceso de integración europeo

El proceso de colaboración transfronteriza entre instituciones regionales en Europa ha corrido en paralelo al proceso de integración europeo. Aunque la cooperación transfronteriza entre entidades sub-estatales habría sido una realidad desde los años 60, es en 1980 cuando el Consejo Europeo firma el Convenio Marco Europeo, o Convenio de Madrid, que brinda por primera vez la cobertura jurídica para desarrollar la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales diferentes a los estados.

Por su parte, el Acta Única Europea (1987) se propuso alcanzar la cohesión económica suficiente para poder desarrollar el mercado común europeo. Para ello, resultaba imprescindible reducir las diferencias económicas interregionales, coordinando los fondos estructurales existentes hasta entonces. Los programas de cooperación transfronteriza Interreg,³ puestos en marcha a partir de 1989, y subvencionados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se convertirían en una de las

² Las personas entrevistadas han sido la Directora de la Eurorregión NAEN, la Coordinadora de AFOMEF/POCTEFA en la Eurorregión NAEN y la Directora de la Aglomeración del País Vasco.

³ Los programas Interreg tienen su base jurídica en el artículo 178 del tratado de Funcionamiento de la UE y el Reglamento (UE) 1299/2013, de 17 de diciembre de 2013, y se dividen en tres tipos: Interreg A (financiación de proyectos entre regiones de diferentes países), Interreg B (proyectos comunes en regiones de una zona específica) e Interreg C (colaboración entre ciudades).

principales herramientas para disminuir la diferencia entre regiones transfronterizas. Pero a menudo estos fondos eran utilizados como sustitutos de los fondos nacionales (Harguindéguy y Hayward 2014, 198), sin garantizar la presencia de las entidades sub-estatales. Para solventar este problema, a partir de la tercera convocatoria del programa Interreg, la Comisión Europea planteó nuevas condiciones, como que las instituciones regionales tomaran parte y que los fondos estuviesen dirigidos a sufragar proyectos de colaboración transfronteriza (Consejo de Ministros 1999), requiriendo para esto un nuevo modelo de gobernanza multinivel. El proceso de financiación regional se fue extendiendo y haciendo más complejo, requiriéndose nuevas herramientas para su desarrollo e implementación. Tal y como plantea Sousa (2013), la complejidad de los acuerdos de cooperación a nivel sub-estatal y la necesidad de garantizar una adecuada implementación de los fondos estructurales, llevó al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros a establecer un modelo estándar de cooperación territorial a través de un nuevo dispositivo institucional: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

En el caso objeto de este estudio, hay que remontarse al año 1989 para encontrar el primer protocolo de colaboración entre Euskadi y la región de Aquitania. Sin embargo, será en 2009, tras la entrada en vigor de la normativa que regula la constitución de las AECT, cuando los dos presidentes de ambas regiones se pronuncien de manera conjunta a favor de la conformación de una Euroregión que reúna a ambos territorios. Esta verá la luz en 2011, incorporándose la CFN en 2016. De mano de la reforma territorial que se produjo en ese momento en el Estado francés, lo que hasta ese momento fue la región de Aquitania,⁴ pasó a ser la macrorregión de Nueva Aquitania,⁵ incorporando las regiones de Limousin y Poitou-Charentes, y constituyéndose como la más grande toda Francia. Desde el punto de vista de la nueva Euroregión, esta reconfiguración profundizó en un problema previamente existente, como es la asimetría poblacional, territorial y económica entre los territorios miembros. Por su parte, los programas Interreg fueron desarrollándose a lo largo de diferentes ediciones, constituyéndose programas específicos de colaboración entre estados fronterizos. En el caso que nos atañe, el programa de colaboración transfronteriza entre Francia, España y Andorra actualmente toma el nombre de “Programa de Cooperación Transfronteriza Interreg VI-A España-Francia-Andorra”, o simplemente POCTEFA 2021-2027. Su objetivo general consiste en “abordar los retos comunes de la región fronteriza y maximizar su potencial de crecimiento, al tiempo que se mejora el proceso de cooperación y gobernanza”.⁶ Está gestionado por la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP),⁷ así como por los representantes de los dos principales estados. Durante las primeras convocatorias, esta macrorregión pirenaica se dividió en tres principales áreas, correspondientes con las zonas oriental, central y occidental de la propia cordillera. Sin embargo, la convocatoria actualmente en vigor introdujo una novedad sustancial de mano de su objetivo número

⁴ Esta región estaba compuesta por los departamentos de los Pirineos Atlánticos, Landes, Gironde, Lot et Garonne y Dordona, con una extensión de 41.308 km² y unos 3,3 millones de habitantes.

⁵ La nueva región tendrá 84.036 km² y casi seis millones de habitantes, frente a los 7.234 km² y 2,2 millones de habitantes de Euskadi, y los 10.391 km² y 678 mil habitantes de Navarra.

⁶ <https://www.poctefa.eu/manual/a-introduccion/#manual-a-3-objetivos-del-programa>

⁷ La CTP es una entidad transfronteriza, creada en el marco del Consejo de Europa, que agrupa a siete territorios entorno a los Pirineos: Nueva Aquitania y Occitania, por la parte francesa; y Cataluña, Aragón, País Vasco y Navarra, por la española, además del Principado de Andorra.

5, “Una Europa más cercana a su ciudadanía”, pasando de tres a cinco áreas funcionales, con el objetivo de una mayor descentralización del proceso. El Área Funcional Oeste - Mendebaldeko Eremu Funtzionala (AFOMEF), será una de esas cinco áreas o “cuencas de vida” identificadas por el programa POCTEFA. Está integrada por los territorios de Euskadi, Navarra y el sur de la Región Nueva Aquitania (es decir, los municipios agrupados en la Comunidad de Aglomeración del País Vasco), hasta el Valle de Baretous, y, en cuanto a su gobernanza, corresponde a la Eurorregión NAEN su coordinación. Su función principal será definir unas líneas de actuación para dar cobertura y financiación a “proyectos estructurantes” que se presenten a sus convocatorias, tras un proceso de selección. Para el análisis de los dos instrumentos jurídicos mencionados al comienzo (Eurorregión NAEN y AFOMEF), se seguirán utilizar los cuatro apartados planteados en el apartado anterior: a) objetivos y funciones, b) ámbitos territoriales, c) actores y d) organización.

IMAGEN 1

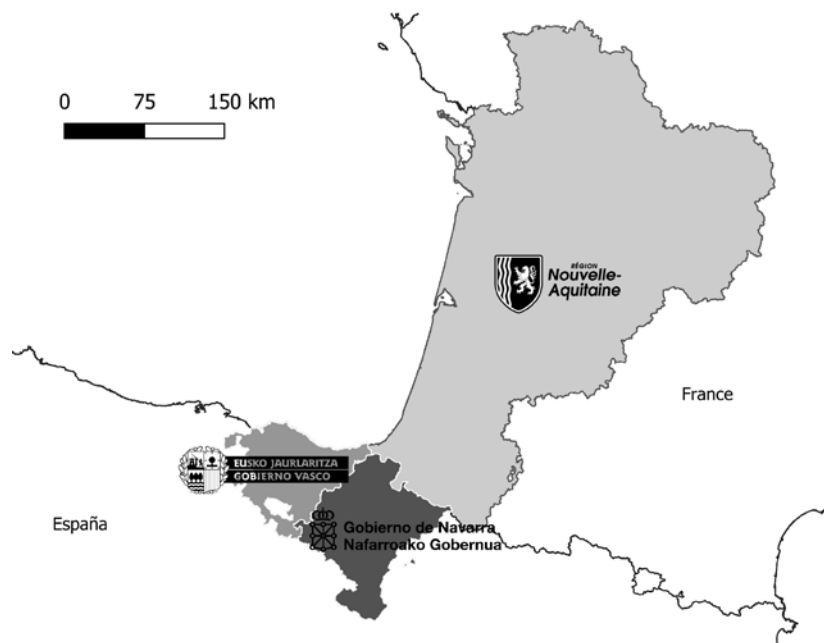


Imagen 1. Territorio que abarca la Eurorregión NAEN.

6.2. Eurorregión NAEN

6.2.1. Objetivos y funciones

El marco normativo de las eurorregiones viene establecido por el Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Uno de los principales motivos de su puesta en marcha será abordar las disfunciones creadas desde el punto de vista de la colaboración transfronteriza en el territorio comunitario. Tal y como se plantea en la parte introductoria del mismo, el punto de partida de las AECT será “las importantes dificultades que los Estados miembros y, en concreto, las autoridades regionales y locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial”. Para superar estas dificultades, al igual que en los modelos federalistas, se

plantea dotar a las eurorregiones de una serie de mecanismos que refuercen su autonomía con respecto a los Estados, de cara a desarrollar esa cooperación transfronteriza. Por un lado, se les dotará de personalidad jurídica propia (art. 1.3), lo que les dará “la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional de ese Estado miembro reconozca” (art. 1.4). Por otro lado, se les proporcionará la potestad de aplicar programas cofinanciados por la UE, además de poder llevar a cabo acciones de cooperación territorial por iniciativa de sus autoridades regionales. En resumidas cuentas, aunque las AECT no tendrán capacidad normativa, podrán desarrollar políticas públicas.

Sin embargo, el propio Reglamento deja en evidencia el papel esencial del Estado en esa “jerarquía en la sombra” que se mencionaba en la parte teórica. Entre otros quehaceres, delega en ellos la capacidad de autorizar la participación en las AECT (art. 4.3), las modificaciones de convenios y estatutos de las mismas (art. 4.6), el control de la gestión de sus fondos públicos (art. 6.1.) o la capacidad de restringir sus funciones (art. 7.3). Del mismo modo, explicita que las funciones de las AECT no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público, dejando fuera de su ámbito de actuación “las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior” (art. 7.4). Incluso en la reforma de esta normativa realizada en 2013 (Reglamento (UE) núm. 1302/2013), se reafirmará la necesidad de que las autoridades nacionales se puedan convertir “en miembros de una AECT”.

Desde el punto de vista funcional, la normativa marco es meridianamente clara a la hora de establecer el carácter instrumental de las eurorregiones desde un punto de vista socio-económico. Se establece que “la AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar entre sus miembros [...], la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional [...], con el fin *exclusivo* de reforzar la cohesión económica y social” (art. 1.2). Sobre este marco general, cada AECT deberá establecer en su convenio fundacional y en sus estatutos sus funciones y ámbitos de actuación. En cuanto a la entidad que nos concierne, en el convenio firmado por las autoridades de la CAE y de Aquitania en 2011 se hará referencia, de manera genérica, al desarrollo de una serie de ámbitos sectoriales, tales como la innovación, el medioambiente, la accesibilidad y el desarrollo urbano sostenible (art. 5.2.b); ámbitos que se desarrollarán de manera más específica en los posteriores Planes Estratégicos. Para ello, la Eurorregión NAEN no dispondrá de los instrumentos habituales del llamado *federalismo fiscal*, relacionados con mecanismos de recaudación propios. Sin embargo, se dotará de cierta autonomía financiera, basándose principalmente en dos tipos de aportaciones. Por un lado, las contribuciones obligatorias de sus miembros a partes iguales⁸ (art. 11.1); y, por otro lado, las fuentes de financiación comunitaria, principalmente unidas al FEDER, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión (además de las descritas en el artículo 11 de sus Estatutos).

Si bien, la arquitectura institucional establecida tanto por la normativa general de las AECT, como por el convenio y los estatutos de la Eurorregión NAEN, responden a un modelo de gobernanza transfronteriza con una serie de rasgos propios del primer tipo de corte federalista (cierto nivel descentralización, exclusividad del estado en ciertas

⁸ En el periodo de estudio, cada una de las administraciones aporta a la Eurorregión 550.000 euros anuales, completando un presupuesto de unos 3 millones de euros, con diversa financiación proveniente de fondos europeos.

materias, autonomía financiera, entidad jurídica propia...), el Plan Estratégico 2021-2027 también recogerá ámbitos de actuación más simbólicos e interacciones entre agentes de carácter ideacional. Este plan recogerá cinco ejes estratégicos: 1) Ciudadanía eurorregional, 2) Desarrollo inteligente, competitivo, inclusivo y sostenible, 3) Sostenibilidad y cohesión del territorio, 4) Gobernanza transfronteriza, y 5) Gestión avanzada de la Eurorregión. Algunos básicamente responderán a los objetivos de desarrollo económico y social de tipo funcional planteados en la normativa europea y en los documentos fundacionales de la Eurorregión. Para ello, se establecerán una serie de objetivos generales y líneas de trabajo para implementarlos. Sin embargo, el primer eje recogerá elementos más intangibles e identitarios que el resto, de cara configurar lo que Shon (2014) llamaba un “sentido de lugar común”. Ese primer eje pretenderá “impulsar el concepto de *ciudadanía eurorregional* como elemento capital de la Eurorregión, fortaleciendo el *sentimiento eurorregional* [...], favoreciendo la expresión y la difusión de la *cultura eurorregional*”. De cara a la articulación de este “sentimiento compartido”, se destacará el aprendizaje de idiomas del “territorio eurorregional” para impulsar una “ciudadanía cohesionada” (Objetivo 1.1), promoviendo el uso del euskara, como “lengua común”; si bien, se obviará su nulo arraigo en el gran polo que va desde la capital aquitana hasta Bayona.

6.2.2. Ámbitos territoriales

En lo que se refiere a los ámbitos territoriales implicados, el Reglamento CE 1082/2006 recoge la posibilidad de que instituciones estatales, regionales o locales, tomen parte en las AECT (art. 3.1). La necesidad de la participación de las autoridades estatales será reafirmada en la normativa posterior (Reglamento UE 1302/2013 de 2013), justificándose en la idea de que el diferente estatuto de los organismos locales y regionales en los Estados miembros, hace que “competencias que son regionales en un lado de la frontera pueden ser nacionales en el otro”. Si bien no se explicita como la participación de los estados puede ayudar a gestionar esta asimetría competencial entre entidades subestatales, podría entenderse como un intento de reforzar el papel de los mismos en este tipo de instituciones transfronterizas.

En nuestro caso, las escalas territoriales implicadas serán únicamente de tipo regional y sus delimitaciones geográficas estarán claramente diferenciadas; es decir, no existirán solapamientos entre los territorios representados. En este sentido, el número de escalas territoriales implicadas será reducido, limitándose a las tres regiones ya citadas. Siguiendo las teorías sobre la densidad institucional (Noferini *et al.* 2020), esto facilitaría su gobernabilidad.

6.2.3. Actores

Desde el punto de vista de los actores participantes, el Reglamento CE 1082/2006 recogía la opción de que organismos regidos por el Derecho público⁹ también formasen parte de las AECT (art. 3.1.d). La adecuación normativa realizada en 2013, incluso abrió la puerta a que empresas privadas “a las que se confíen actividades de servicios de interés

⁹Los relacionados con lo establecido en el artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

económico general” también pudiesen tomar parte (art. 3.1.e). Esta incorporación de actores más allá de las administraciones públicas, estaría estrechamente relacionado con la visión funcionalista dada a las mismas, en tanto las AECT son entendidas como instrumentos exclusivamente dirigidos al desarrollo económico y social de los territorios implicados.

En nuestro caso, los principales actores que participan son los representantes públicos de las tres instituciones regionales, respondiendo a niveles administrativos que habitualmente se han considerado similares. Desarrollarán sus funciones siguiendo los principios de complementariedad, en tanto “las funciones determinadas por sus miembros se enmarcan dentro de las competencias de cada uno en virtud de su derecho interno” (Convenio, art. 5.1), y el de subsidiariedad, recogido en el propio Reglamento CE 1082/2006. Sin embargo, uno de los elementos claves en esta colaboración institucional transfronteriza será la asimetría entre ellas. Asimetría desde el punto de vista normativo, en tanto la CAE y la CFN, contarán con capacidad legislativa, mientras a las regiones francesas se les reconocerá únicamente capacidad reglamentaria; asimetría en lo que se refiere al rango jurídico de dichas competencias, en tanto en las dos primeras tendrán rango constitucional, mientras en el caso francés habrá que atenerse al desarrollo legislativo posterior;¹⁰ y asimetría en la capacidad tributaria, con competencias normativas, de exacción, gestión, liquidación y recaudación en caso vasco-navarro, y sin poder tributario real en caso francés. Sin embargo, esta desigualdad que tiene su efecto en los acuerdos de cooperación bilateral o multilateral entre estas regiones, no tendrá un impacto directo en el caso de la Eurorregión por el modelo organizativo de tipo paritario que se describirá en el apartado siguiente.

Más allá de la participación de las instituciones públicas, la propia Eurorregión abogará por una “gobernanza abierta” que implique a sectores más allá del ámbito público. Tal y como se recoge en el cuarto eje del Plan Estratégico, la vocación de la Eurorregión NAEN sería “desplegar un modelo de gobernanza multinivel en el que participen el mayor número posible de actores”. Sin embargo, la definición de que tipos de actores se quieren implicar es relativamente ambigua, haciendo referencia a un *Foro Institucional de cooperación transfronteriza* (actuación 4.1.1.1), o al “fomento de la participación ciudadana eurorregional a través de herramientas digitales” (4.1.1.3). En el mismo sentido, en el propio Plan Estratégico se destaca la participación de diferentes “socios de proyectos” y “agentes clave” en la elaboración del mismo. Es por esto que se podrían diferenciar dos niveles de participación dentro de la Eurorregión. Por un lado, uno de carácter *decisorio*, vinculado a las tres administraciones públicas que la componen; y, por otro lado, uno de carácter *consultivo*, vinculado a la participación de otros actores de la sociedad civil, pero con un desarrollo muy limitado.

¹⁰La ley NotrE 2015-991 de 7 de agosto de 2015, ha intentado la clarificar la distribución competencial de las diferentes entidades territoriales (municipios, departamentos y regiones), reforzando el papel de las regiones y las mancomunidades, en detrimento de los departamentos. En el caso de las regiones, estas tendrán competencias exclusivas en ámbitos que estarán estrechamente relacionados con las funciones atribuidas a las propias eurorregiones, tales como el desarrollo económico o la gestión de programas europeos.

6.2.4. Organización

En función de lo descrito por el Reglamento CE 1082/2006, la Euroregión NAEN será una institución de derecho público con entidad jurídica propia. Esta categorización le dotará con el mayor nivel de capacidad posible de los diferentes tipos de colaboración transfronteriza.

En lo que se refiere al modelo adoptado para la toma de decisiones, estará formada por una estructura basada en dos ámbitos principales: una asamblea, compuesta de manera paritaria por dieciocho miembros representantes de las tres instituciones; y un comité ejecutivo, compuesto por seis, también de manera paritaria. Además, la presidencia será rotatoria y de carácter bianual, y tendrá un equipo técnico, con su director/a a la cabeza. Básicamente, la asamblea será el órgano deliberante y buscará el consenso en el proceso de toma de decisiones, adoptándolas por mayoría cualificada de tres quintos de los presentes a falta de este (Estatutos, art. 9.1). Sin embargo, no se establece un organigrama definido para la participación de otros actores de carácter consultivo. En último lugar, en lo que se refiere al tipo de arquitectura institucional, tendrá una vocación sistemática y de pervivencia, en tanto se constituye de manera ilimitada (*ibid.* art. 7).

6.3. AFOMEF

IMAGEN 2

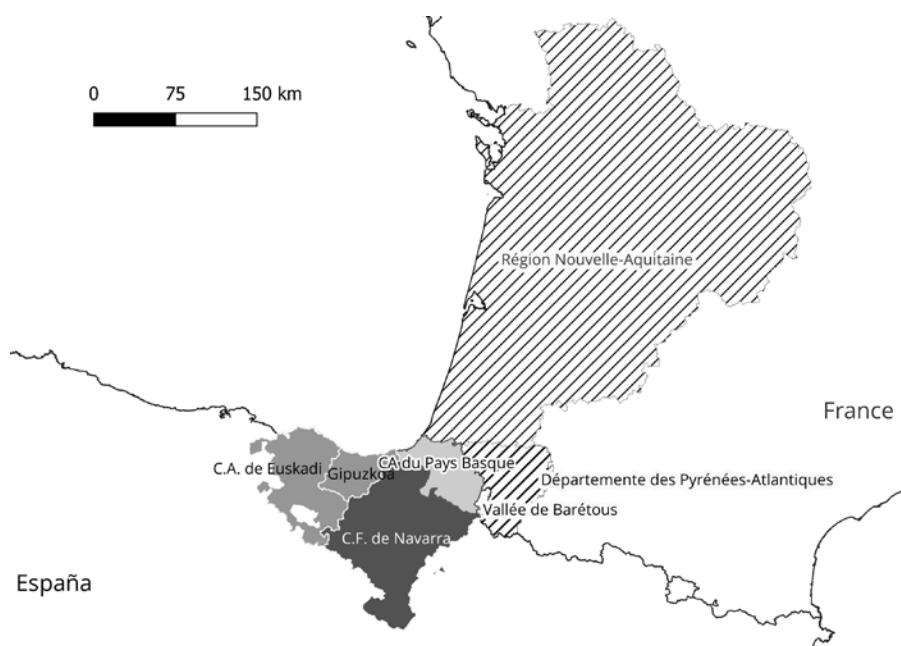


Imagen 2. Territorio que abarca AFOMEF.¹¹

6.3.1. Objetivos y funciones

El origen del AFOMEF vendrá determinado por la inclusión de un nuevo objetivo en POCTEFA 2021-2027, bajo el epígrafe de “Europa más cerca de sus ciudadanos”. Este objetivo pretendería “un mayor nivel de territorialización de los fondos FEDER”, entendida como un mayor nivel de descentralización de los mismos. Más allá de lo

¹¹ Los colores lisos grises serán los que componen los territorios AFOMEF, siendo los rayados los que no componen, pero en los que toman parte sus instituciones; casos de la Región de Nueva Aquitania y el Departamento de los Pirineos Atlánticos.

explícito de su propio nombre, el carácter funcional de AFOMEF vendrá descrito en su Estrategia Territorial Integrada (ETI), donde se destaca que su principal objetivo será “tratar los problemas cotidianos de las personas residentes en el Área”.

Para esto, su principal quehacer residirá en la financiación de “proyectos estructurantes”¹² en una serie de ámbitos específicos. Si en el caso de la Euroregión NAEN, se destacaba que los ámbitos de actuación eran relativamente limitados para el nivel competencial que tenían las instituciones representadas, en el caso de AFOMEF, estos serán todavía más específicos. En concreto, se delimitan tres ejes estratégicos, como son la movilidad, el empleo y el plurilingüismo. A su vez, estos ejes se irán desgranando en objetivos y líneas de intervención concretas, que en muchos casos tomarán un carácter eminentemente técnico, como puede ser la integración de los sistemas de títulos de transporte o el impulso de los itinerarios ciclistas/peatonales transfronterizos (Reto 2). Incluso en el caso del desarrollo lingüístico, donde una de sus líneas de intervención estaría unida al impulso del euskara como lengua común, esta tomará un carácter eminentemente instrumental, dirigida a acciones como el desarrollo de la formación conjunta, el impulso a los intercambios fronterizos o el desarrollo de herramientas digitales; y, todo ello, desde el punto de vista del desarrollo de la oferta trilingüe.

Sin embargo, a pesar de su carácter eminentemente funcional, no puede obviarse que los territorios que abarca serán básicamente los del conjunto de los territorios de la antigua Vasconia o Euskal Herria, teniendo esto un carácter marcadamente simbólico desde el punto de vista de la configuración territorial. En este sentido, el límite entre el carácter instrumental y el ideacional de este tipo de estructuras, se vuelve difuso según desde que perspectiva se enfoque.

6.3.2. Ámbitos territoriales

El ámbito territorial que abarca AFOMEF será más limitado que el de la Euroregión NAEN. Mientras el territorio que corresponde a la parte sur de la frontera será el mismo, el que se sitúa al norte será más reducido, al incluir únicamente el comprendido en la Comunidad de Aglomeración del País Vasco y el valle de Baretous.

Sin embargo, el número de escalas territoriales directamente representadas será mayor, ya que además de la representación de las tres regiones ya presentes en la Euroregión, habrá que sumar la del territorio histórico de Gipuzkoa (de manos de su Diputación Foral) y la del País Vasco Norte (de manos de la Comunidad de Aglomeración del País Vasco), además de una representación del Departamento de los Pirineos Atlánticos. Esta ampliación del número de escalas, también hará que, en algunos casos, se solapen entre ellas, llegando a implicarse hasta tres instituciones de un mismo territorio, como sucede con el área al norte de la frontera. Algo que, a pesar de la distribución competencial entre las diferentes colectividades implicadas (mancomunidad, departamento y región), a todas luces resulta disfuncional.

¹² Por dimensionar el nivel de financiación de estas entidades, en el momento de consulta (julio de 2025), POCTEFA 2021-2027 tiene un fondo de 243 millones de euros, de los cuales 41,9 estarán dirigidos a las cinco áreas funcionales, de los cuales 14,9 estarán dirigidos a AFOMEF.

6.3.3. Actores

Al igual que en el caso de la Eurorregión NAEN, podrán distinguirse dos niveles de participación. Por un lado, el compuesto por los gobiernos de las instituciones públicas ya mencionados, dando pie a una participación heterogénea, desde el punto de vista de los niveles institucionales de los actores representados, y a una mayor densidad institucional que en el caso de la Eurorregión.

Esta participación de actores institucionales de diferentes escalas facilitará dinámicas de concurrencia entre diferentes instituciones. La asimetría competencial, que se ve multiplicada por el incremento de la participación administraciones públicas con respecto al modelo fijado por la Eurorregión NAEN, no tendrá un efecto directo en la gobernanza interna de AFOMEF, en tanto las autoridades de que toman parte lo harán en una posición de igualdad, independientemente del nivel administrativo al que pertenezcan, al igual que sucede en la Eurorregión.

Por otro lado, desde el punto de vista de la inclusión de agentes más allá del ámbito público, la vinculación de sectores de la sociedad civil también será relativamente débil en el caso de AFOMEF. Se decidió incorporar a “agentes claves” en la elaboración del ETI, creando un comité consultivo a tal efecto, así como una encuesta ciudadana online, de cara recoger aportaciones individuales. Sin embargo, más allá del proceso de elaboración de esta estrategia, este proceso participativo no tuvo continuidad. Además, esta relación entre la esfera pública y la privada/social tomará un carácter subordinado, en tanto las instituciones públicas serán las responsables del diseño de los programas de financiación a los que optarán las entidades privadas y sociales que se presenten.

6.3.4. Organización

El modelo organizativo diferirá sustancialmente del de la Eurorregión, con una autonomía funcional considerablemente más reducida. La dirección de AFOMEF la ejercerán las instituciones públicas ya citadas, a través de una estructura compuesta de dos mecanismos: por un lado, a nivel estratégico, el Comité de Pilotaje (COFIL), máximo órgano de seguimiento de la ETI; y, por otro lado, a nivel operativo, el Comité Técnico (COTECH), que tiene el deber de monitorear el progreso de la estrategia y proponer medidas al COFIL. Ambos estarán compuestos por representantes de cada una de las instituciones participantes; de tipo político en el caso del primero, y de los servicios técnicos de cada institución en el caso del segundo. Así mismo, la Eurorregión NAEN, a través una unidad funcional técnica, se encargará de su coordinación y desarrollo.

En lo que se refiere a su estatus jurídico, a diferencia de la Eurorregión, no tendrá personalidad jurídica propia, lo que limitará su autonomía de acción. Además, cabe destacar que, tras la intención de una descentralización de los fondos descrita en la ETI, AFOMEF será una estructura altamente dependiente de las autoridades de POCTEFA. En este sentido, será el Comité de Seguimiento (CdS)¹³ de esta última la que apruebe la planificación propuesta por AFOMEF, y será la Autoridad de Gestión (AG)¹⁴ de la misma POCTEFA la que publique su convocatoria. Además, los Servicios de Instrucción y el

¹³ CdS es la instancia decisoria del POCTEFA y se encarga de supervisar y administrar su puesta en marcha y funcionamiento. Sus miembros son los representantes de los siete territorios que conforman la CTP y es presidido de manera rotativa por cada estado miembro.

¹⁴ La AG es la CTP, compuesta por los siete territorios antes descritos.

COPIL realizarán una evaluación de los proyectos presentados, que tendrá que ser valorada y, en última instancia, aceptada por un órgano ajeno a la propia AFOMEF; es decir, por el Comité de Programación de POCTEFA. Igualmente, en el seguimiento de su desarrollo, POCTEFA tendrá un papel destacado a través de su Secretaría Conjunta y del CdS, si bien la Eurorregión y el COPIL de AFOMEF también tomarán parte.

En último lugar, cabría destacar que esta convocatoria 2021-2027 es la primera en la que se decide gestionar parte de los fondos correspondientes a POCTEFA de esta manera más descentralizada. En este sentido, desde el punto de vista de la arquitectura institucional, a diferencia de la proyección a largo plazo de la Eurorregión, a priori AFOMEF no constituirá una estructura estable, sino un mecanismo flexible derivado de la programación Interreg VI.

TABLA 2

Modelo de gobernanza transfronteriza		Eurorregión NAEN	AFOMEF
1) Objetivos / Ámbitos de actuación	Objetivo general	Territorializar	Gestión de problemáticas específicas / Re-territorializar(?)
	Ámbitos de actuación	Multisectoriales pero limitados	Específicos y técnicos
2) Ámbitos territoriales	Escalas geográficas	Diferenciadas	Solapadas
	Número de escalas	Reducido	Amplio
3) Actores	Tipos	Principalmente autoridades públicas	Principalmente autoridades públicas
	Nivel de los actores institucionales	Homogéneo	Heterogéneo
	Relación funcional	Complementariedad	Concurrencia
4) Organización	Modelo organizativo	(Semi-)Complejo	Básico
	Estatus legal	Institución de derecho público	Institución de derecho público
	Proceso decisorio	Consenso o mayorías cualificadas	Jerárquico
	Tipo de arquitectura institucional	Sistemática	Flexible

Tabla 2. Modelos de gobernanza en la Eurorregión NAEN y AFOMEF.

7. Conclusiones y debates abiertos

En este trabajo se ha desarrollado un doble objetivo, teórico y práctico. Por un lado, se han identificado las principales dimensiones de la gobernanza transfronteriza, de cara a construir un modelo de análisis integrado. Esta tarea parte de las limitaciones encontradas en la literatura de referencia a la hora de elaborar modelos que aborden las diferentes implicaciones de este tipo de gobernanza de manera conjunta. La elaboración de una tipología en función de los tres modelos propuestos (federalista, funcional y

convergente) pretende contribuir al desarrollo sobre la literatura de la gobernanza transfronteriza, ofreciendo una panorámica más amplia a la hora de abordarla.

Por otro lado, desde un punto de vista empírico, se ha aplicado este modelo a la colaboración entre las regiones de Nueva Aquitania, Euskadi y Navarra. Todo ello, a través del estudio de dos dispositivos institucionales puestos en marcha en el contexto del proceso de integración europea, como son la Eurorregión que lleva sus nombres, y AFOMEF. En concreto, se han analizado cuatro variables que se han definido como fundamentales en la articulación de los diferentes modelos de gobernanza transfronteriza. En primer lugar, se debe destacar que las funciones desempeñadas por ambos dispositivos son relativamente limitadas teniendo en cuenta la capacidad competencial de las instituciones que las componen; especialmente en el caso de la CAE y la CFN. Se puede observar un ámbito de actuación algo más amplio en el caso de la Eurorregión, con líneas de intervención más amplias y genéricas, que en el caso de AFOMEF, con objetivos y acciones, más limitadas y específicas. Para el desarrollo de sus funciones, ambos dispositivos jugarán un papel clave en la implementación de los fondos europeos. La Eurorregión, a diferencia de AFOMEF, tendrá un presupuesto propio de manos de la financiación de las tres instituciones que la componen, lo que le dará una mayor autonomía para el desarrollo de políticas transfronterizas. Sin embargo, su cuantía será relativamente limitada para el tamaño de las instituciones participantes. En el caso de AFOMEF, aunque será el área funcional a la que mayor presupuesto se le haya asignado hasta el momento, no se puede dejar de obviar que el montante del presupuesto total de POCTEFA dirigido a estas áreas funcionales descentralizadas es relativamente reducido.

En lo que respecta a los ámbitos territoriales y a los actores implicados, siguiendo las teorías sobre la densidad institucional y territorial, mientras en el caso de la Eurorregión la implicación de un número menor de actores y de un nivel administrativo similar simplifica su funcionamiento, en el caso de AFOMEF resultará más compleja, debido al mayor número de entidades implicadas y su diferente nivel administrativo.

En lo que respecta a la organización, también podremos identificar diferentes modelos. La Eurorregión, con personalidad jurídica propia, su estructura basada en una asamblea deliberativa y en un consejo ejecutivo, un modelo decisorio por mayoría y una estructura estable, se asemejará a las escalas descentralizadas de sistemas federales de tipo multinivel. AFOMEF, en tanto unidad funcional dependiente de POCTEFA, tomará una función principalmente asesora para el desarrollo de los fondos europeos, con un importante nivel de dependencia funcional.

Como suele ser habitual en este tipo de análisis, aunque los casos empíricos difícilmente concordarán exactamente con todas las características de los modelos teóricos descritos, parece que un mayor número de características asociadas al primer modelo de tipo federalista destacarían en el caso de la Eurorregión, mientras características del modelo funcional estarían más presentes en el caso de AFOMEF. En este sentido, parece claro que la puesta en marcha de estos dispositivos ha favorecido una mayor interacción entre las instituciones regionales a ambos lados de la frontera y la articulación de una gobernanza transfronteriza más profunda que la llevada a cabo hasta su puesta en marcha, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales. Sin embargo, una mayor interacción entre regiones e instituciones fronterizas, no conlleva obligatoriamente una

mayor convergencia (Sohn 2014, 5), lo que cuestionaría el papel de este tipo de dispositivos como “laboratorios de integración europea”, tal y como planteaba la Comisión Europea.

Uno de los principales handicaps que afronta la gobernanza transfronteriza en los territorios analizados es la falta de vinculación de agentes de la sociedad civil. Tal y como mencionan diferentes autores (Keating 2003, Sousa 2013, Hataley y Leuprecht 2018), la falta de participación de este tipo de agentes dificulta enormemente un nivel de convergencia mayor. A diferencia de otras eurorregiones, donde los modelos de gobernanza desarrollados implican a actores del ámbito social y/o económico de manera permanente y estructurada,¹⁵ en los casos analizados, únicamente se han observado procesos de participación social en el diseño de las planificaciones estratégicas; desarrolladas de manera puntual, sin especificar los modos de implicación utilizados, ni conformar estructuras estables. Todo ello, en un territorio especialmente activo desde el punto de vista del dinamismo de la sociedad civil en lo que se refiere a colaboración transfronteriza (McCall e Itçaina 2017).

En segundo lugar, el rol intermediador de la Eurorregión y AFOMEF entre los fondos europeos (o incluso, entre la propia financiación que aporta la Eurorregión de su presupuesto) y las entidades que se presentan para su obtención, dista mucho de las atribuciones ordinarias de cualquier institución para implementar políticas públicas. Ambas instituciones, a través de planificaciones estratégicas acordadas entre sus participantes, marcan el rumbo de los proyectos que serán financiados a través de las diferentes convocatorias. Sin embargo, carecen de mecanismos (y/o sus representantes de la voluntad política necesaria) para la puesta en marcha de políticas públicas acordadas para un desarrollo más integral e integrado del territorio. Todo ello, se suma a la falta de algún tipo de capacidad normativa, reglamentaria o fiscal compartida.

Además, el tema de las identidades regionales y/o nacionales resulta especialmente complejo en los territorios analizados. En el caso de la Eurorregión NAEN, se hará referencia repetidamente a la conformación de una “ciudadanía”, “sentimiento” y “cultura eurorregional”, difícilmente perceptible entre sus habitantes. Tal y como señala Paasi (2009, 130), en nuestro caso también parece que esta promoción de ideas de identidad y ciudadanía europea son “atractivas para los políticos y planificadores que ven la región y la identidad regional como nuevas palabras mágicas para desarrollar la economía a través de la cultura”, pero con pocos anclajes sólidos que den pie a una reformulación de los territorios y de sus vínculos. Este intento de conformación de esa identidad eurorregional correría el riesgo de constituirse en una operación de “marketing territorial” (Sohn 2014, 8), con una vocación limitada de trascender las fronteras establecidas.

Sin embargo ¿significa esto que ambos casos no dejarían espacio para un modelo de gobernanza con vocación de *reterritorializar* este espacio transfronterizo, en el que (por lo menos a cierto nivel) se reconstruyan los vínculos sociales, culturales y políticos existentes? Aunque las referencias a una reconfiguración, tanto funcional, como simbólica, de las escalas espaciales establecidas por los Estados y sus fronteras serán

¹⁵ Se puede destacar el caso de la Eurorregión Maas-Rhein, con una asamblea compuesta de autoridades públicas y de representantes sociales y económicos; estos últimos de carácter consultivo.

prácticamente nulas o muy ambiguas, hay que destacar los elementos de tipo ideacional y simbólico que, aun siendo limitados, pueden servir de base para la rearticulación del territorio desde un punto de vista más profundo. Por un lado, la referencia al euskara, como lengua y patrimonio cultural común, puede impulsar ese sentido de pertenencia compartida entre los territorios transfronterizos. Sin embargo, no puede dejar de obviarse que su reclamo como lengua de uso, en la gran área que va desde Bayona a la región metropolitana de Burdeos es prácticamente nula. Por otro lado, desde el punto de vista del reconocimiento simbólico, también hay que destacar las implicaciones de que la delimitación geográfica del Área Funcional Oeste, sea la correspondiente a los territorios de la antigua Vasconia o Euskal Herria (más el pequeño valle de Baretous, en su franja más oriental). Estas reminiscencias históricas, culturales y políticas, aun siendo a menudo objeto de controversia, podrían constituir anclajes que, desde el punto de vista simbólico, podrían contribuir a reconfigurar, siquiera cognitivamente, los territorios y sus fronteras.

En definitiva, se ha identificado que, si bien los modelos que mayor presencia han tenido en nuestros dos casos han sido el de tipo federalista y funcional, ello también puede contribuir al desarrollo de uno de tipo convergente, aunque sea de manera limitada. En este sentido, la Eurorregión NAEN y AFOMEF a pesar de conformarse en estructuras de gobernanza multinivel en el marco de una metagobernanza o “jerarquía en la sombra” establecida fundamentalmente por los estados de referencia, también deben considerarse como “herramientas blandas” de integración, o como “formas suaves de reterritorialización” (Noferini *et al.* 2020). Sin embargo, estos dispositivos deberán de verse acompañados de otro tipo de iniciativas e instrumentos jurídicos, si realmente quieren convertirse en verdaderos acicates del proceso de integración y rearticulación territorial que pretenden ser.

Referencias

- Agnew, J., 1994. The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy* [en línea], 1(1), 53–80. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09692299408434268>
- Bache, I., 2012. Multi-level governance in the European Union. *En: D. Levi-Faur, ed., The Oxford handbook of governance* [en línea]. Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0044>
- Blatter, J., 2004. From ‘spaces of place’ to ‘spaces of flows’? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research* [en línea], 28(3), 530–548. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00534.x>
- Borges, J. A. R., *et al.*, 2022. Stakeholder viewpoints on facilitation of cross-border cooperation. *European Planning Studies* [en línea], 30(4), 627–642. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1988061>
- Börzel, T., 1998. Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks. *Public Administration* [en línea], 76(2), 253-276. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00100>

- Brenner, N., 1998. Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy* [en línea], 5(1), 1–37. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/096922998347633>
- Castells, M., 1996. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- Chilla, T., Evrard, E., y Schulz, C., 2012. On the territoriality of cross-border cooperation: “Institutional mapping” in a multi-level context. *European Planning Studies* [en línea], 20(6), 961–980. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673563>
- Comisión Europea, 2021. *Regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea* [en línea]. Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2021/eu-border-regions-living-labs-of-european-integration
- Consejo de Ministros, 1999. Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. *BOE* [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1999-81157>
- Deleuze, G., y Guattari, F., 1997. *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-Textos.
- Fricke, C., 2015. Spatial governance across borders revisited: Organizational forms and spatial planning in metropolitan cross-border regions. *European Planning Studies* [en línea], 23(5), 849–870. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.887661>
- Goetz, K. H., 2008. Governance as a path to government. *West European Politics*, 31(1-2), 258–279.
- Gualini, E., 2003. Cross-border governance: Inventing regions in a trans-national multi-level polity. *The Planning Review* [en línea], 39(152), 43–52. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02513625.2003.10556833>
- Harguindéguy, J. B., y Hayward, K., 2014. The institutionalization of the European internal cross-border co-operation policy: A first appraisal. *European Planning Studies* [en línea], 22(1), 184–203. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.741571>
- Hataley, T., y Leuprecht, C., 2018. Determinants of cross-border cooperation. *Journal of Borderlands Studies* [en línea], 33(3), 317–328. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08865655.2018.1482776>
- Herner, M. T., 2009. Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. *Huellas* [en línea], 13, 158-171. Disponible en: <https://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/248/Territorio%20C%20desterritorializaci%C3%B3n%20y.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hooghe, L., y Marks, G. 2003. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *The American Political Science Review* [en línea], 97(2), 233–243. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3118206>

- Hooghe, L., y Marks, G., 2001. *Multilevel governance and European integration*. Lanham/Oxford: Rowman and Littlefield.
- Jessop, B., 1993. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. *Studies in Political Economy*, 40, 7-40.
- Jessop, B., 2007. *State power: A strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B., 2009. From governance to governance failure and from multi-level governance to multi-scalar meta-governance. *Environment and Policy*, 49, 79-98.
- Keating, M., 2003. *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Marinetto, M., 2003. Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, 51, 592-608.
- Marks, G., 1993. Structural policy and multilevel governance in the EC. En: A. Cafruny y G. Rosenthal, eds., *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, 391-411.
- Marks, G., Hooghe, L., y Blank, K., 1996. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34, 341-378.
- Matthews, F., 2012. Governance and state capacity. En: D. Levi-Faur, ed., *The Oxford handbook of governance* [en línea]. Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0020>
- McCall, C., y Itçaina, X., 2017. Secondary foreign policy activities in Third sector cross-border cooperation as conflict transformation in the European Union: The cases of the Basque and Irish borderscapes. *Regional & Federal Studies* [en línea], 27(3), 261-281. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1343723>
- Meyer, M., 2003. Entre la teoría, el método y la política: la ubicación de los enfoques relacionados con el ACD. In: R. Wodak y M. Meyer, eds., *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa, 35-60.
- Newman, D., 2003. On borders and power: A theoretical framework. *Journal of Borderlands Studies* [en línea], 18(1), 13-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08865655.2003.9695598>
- Noferini, A., et al., 2020. Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization. *European Planning Studies* [en línea], 28(1), 35-56. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>
- Paasi, A., 2009. The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of International Studies* [en línea], 35(S1), 121-146. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0260210509008456>
- Peters, B. G., 2001. *The future of governing: Four emerging models*. 2ª ed. Lawrence: University of Kansas Press.
- Pierre, J., y Peters, B. G., 2000. *Governance, politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Popescu, G., 2012. *Bordering and ordering in the twenty-first century: Understanding borders*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Pupier, P., 2020. Spatial evolution of cross-border regions. Contrasted case studies in North-West Europe. *European Planning Studies* [en línea], 28(1), 81–104. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623975>
- Rhodes, R. A. W., 1997. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W., 2012. Waves of governance. En: D. Levi-Faur, ed., *The Oxford handbook of governance* [en línea]. Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0003>
- Scharpf, F. W., 1994. Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics* [en línea], 6(1), 27–53. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951692894006001002>
- Scharpf, F. W., 2010. Multi-level Europe – The case for multiple concepts. En: H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn, eds., *Handbook on multi-level governance* [en línea]. Cheltenham: Edward Elgar, 66-79. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781849809047.00010>
- Sohn, C., 2014. Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource. *Geopolitics* [en línea], 19(3), 587–608. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029>
- Sørensen, E., y Torfing, J., 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* [en línea], 87(2), 234–258. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Sousa, L. D., 2013. Understanding European cross-border cooperation: A framework for analysis. *Journal of European Integration* [en línea], 35, 669–687. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.711827>
- Torfing, J., 2012. Governance networks. En: D. Levi-Faur, ed., *The Oxford handbook of governance* [en línea]. Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0007>