

Un ejemplo de cooperación de área vasta. La experiencia y las perspectivas de desarrollo en la Euroregión Adriática

Alberto Bramanti

Università Commerciale Luigi Bocconi Milán
Dipartimento di Analisi Istituzionale e Management Pubblico
alberto.bramanti@unibocconi.it

Paolo Rosso

Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de las Políticas
de Cohesión del Ministerio Italiano de Economía y de la Región Friuli Venecia Giulia
rossopa@tin.it

Data de recepció: maig de 2009

Data d'acceptació definitiva: setembre de 2009

Resumen

El artículo analiza el caso de estudio de la Euroregión Adriática (EA) para ejemplificar la emergencia de la cooperación de área vasta. Este modelo se considera el último desafío de la cooperación transnacional en Europa, puesto que se requieren motivaciones sólidas para cooperar, y la dimensión y el número de participantes conlleva problemas. Empezaremos introduciendo las características y las perspectivas de la EA, luego, entraremos en el *core business*, destacando tres puntos principales de él: el *lobbying* de los presidentes, la articulación operacional y la programación estratégica. En el texto, se resalta el papel del mar Adriático como factor de ventaja absoluta para la cooperación, y se termina destacando las condiciones (necesarias pero no suficientes) para la sostenibilidad de dicha cooperación a largo plazo.

Palabras clave: cooperación transfronteriza, cooperación de área vasta, Euroregión Adriática, mar Adriático, *core business*.

Resum. *Un exemple de cooperació d'àrea vasta. L'experiència i les perspectives de desenvolupament a l'Euroregió Adriàtica*

L'article analitza el cas d'estudi de l'Euroregió Adriàtica (EA), amb l'objectiu d'exemplificar l'emergència de la cooperació d'àrea àmplia. Aquest model és considerat el darrer desafiament de la cooperació transnacional a Europa, atès que es demanen motivacions sòlides per cooperar, i la dimensió i el nombre de participants comporta problemes. Començarem introduint-hi les característiques i les perspectives de l'EA, després, entrarem al *core business* destacant-ne tres aspectes principals: el *lobbying* dels presidents, l'articulació operacional i la programació estratègica. Al text, s'hi subratlla el paper de la mar Adriàtica com a factor d'avantatge absolut per a la cooperació, i es clou destacant les condicions (necessàries però no suficients) per a la sostenibilitat d'aquesta cooperació a llarg termini.

Paraules clau: cooperació transfronterera, cooperació d'àrea àmplia, Euroregió Adriàtica, mar Adriàtica, *core business*.

Résumé. *Un exemple de coopération de zone très vaste. L'expérience et les perspectives de développement dans l'Eurorégion Adriatique*

L'article analyse le cas d'étude de l'Eurorégion Adriatique (EA) pour illustrer l'urgence de la «coopération de zone vaste». Ce modèle de coopération est considéré le dernier défi de la coopération transnationale en Europe: on exige des motivations solides pour coopérer et la dimension et le nombre de participants entraînent des problèmes. Nous commencerons à introduire les caractéristiques et les perspectives de l'EA, ensuite nous entrerons dans le coeur business en soulignant trois points principaux: le *lobbying* des Présidents, l'articulation opérationnelle et la programmation stratégique. On remarque le rôle de la mer Adriatique comme facteur d'avantage absolu pour la coopération et on termine en soulignant les conditions (nécessaires mais non suffisantes) pour le soutien à long terme de cette coopération.

Mots clé. coopération transfrontalière, coopération de zone très vaste, Eurorégion Adriatique, mer Adriatique, *core business*.

Abstract. *An example of cooperation of vast area. The experience and prospects of development in the Adriatic Euroregion*

The article analyzes the case study of the Adriatic Euroregion (AE) to exemplify the emergence of «vast area cooperation». This kind of cooperation is considered to be the last challenge of transnational cooperation in Europe; solid motivations are needed to cooperate, and the dimension and number of participants is a source of problems. We will start by introducing the characteristics and perspectives of the AE, and then we will enter the *core business*, emphasizing three main points: the lobbying of Presidents, operational articulation and strategic programming. The role of the Adriatic Sea as a factor of absolute advantage for cooperation is highlighted. We conclude by emphasizing the conditions (necessary but not sufficient) for long-term sustainability of the above-mentioned cooperation.

Key words: cross-border cooperation, cooperation of vast area, Adriatic Euroregion, Adriatic Sea, *core business*.

Sumario

- | | |
|--|---|
| 1. Introducción | 4. Una ventaja competitiva y el mar como factor de «ventaja absoluta» |
| 2. Características y perspectivas de la Euroregión Adriática | 5. Mirando hacia el futuro |
| 3. El <i>core business</i> de la AE | Bibliografía |

1. Introducción

La cooperación transfronteriza e interregional entre regiones europeas se ha difundido en toda la UE-27 (Alfieri, 2004) desde el lejano año 1958, cuando se estableció Euregio —la primera región transfronteriza europea (RTF)— (Perkmann, 2007). Este proceso resulta de fomentar la idea de una Europa y las regiones que estimula la subsidiariedad vertical y horizontal, impulsa la diversidad, utiliza las redes a fin de aumentar la flexibilidad y acelera los procesos de integración, con lo cual preserva la gran variedad de microdiversidades culturales, un factor de enorme y durable riqueza (Euregio, 2006).

Quizás la cooperación de área vasta¹ es el último desafío de la cooperación transnacional dentro del área europea. Si fuese posible reconocer una ruta de diseminación y aprendizaje de las experiencias entre regiones que pertenecen a distintos estados, esta ruta históricamente se habría ido desarrollando desde la cooperación transfronteriza, extendiéndose hacia las redes no espaciales de regiones que se agrupan por razones de complementariedad y/o similitud hasta llegar, más recientemente, a la cooperación de área vasta.

La *primera* forma de cooperación (cooperación entre vecinos) es la que más se ha consolidado, precisamente por ser el resultado del encuentro de territorios que pertenecen a un contexto unitario desde el punto de vista geográfico, cultural y frecuentemente lingüístico, y que resultaron divididos por una barrera (el confín) a causa de accidentes históricos y geopolíticos².

La *segunda* perspectiva de cooperación concierne a redes de regiones sin ninguna contigüidad territorial. Estos son los proyectos de cooperación «sector-sector» o «distrito-distrito» (Bellini, 1996) entre regiones que se buscan entre sí y se reconocen, a pesar de que estén distantes, en base a elementos de complementariedad, de valores comunes y de economías de escala que pueden aprovechar conjuntamente³.

La *tercera* y más reciente es la cooperación de área vasta, que reúne, mezclándolos, algunos de los elementos de los dos modelos anteriores. Del *primer*

1. En literatura geográfica, una definición estándar de «cooperación de área vasta» no existe. Los autores han adoptado una definición operacional para este concepto, resultante de la observación del panorama europeo de las interacciones y la implicación de regiones extranjeras. Con base a esta observación, el área vasta implica la inclusión de un número mínimo significativo de entidades. De manera preliminar, podríamos contar por lo menos tres distintos estados pertenecientes a la UE (incluyendo uno o más que todavía no son miembros de ella), y el número de regiones no menor de seis.
2. En algunos casos, esta dinámica implica hasta una misma área urbana partida por un confín. Ejemplos de ello son los casos de Gorizia y Nova Gorica, en el confín entre Italia y Eslovenia; de la ciudad suiza de Basel, o, también, de las distintas ciudades a lo largo de los confines holandés-alemán o francés-alemán.
3. Uno de los primeros casos de esta tipología es, sin duda, la red Cuatro Motores para Europa, establecida en el año 1988 entre las regiones de Lombardía (I), Rhône-Alpès (F), Baden Württemberg (D) y Cataluña (E), que intentó, con varios niveles de éxito, articular algunos factores de «excelencia» en la investigación y en la capacitación, armando misiones conjuntas en el extranjero, con el fin de beneficiar a los respectivos sistemas económicos (Bramanti, 1999).

modelo, recoge la contigüidad física, factor determinante para la delimitación territorial de áreas caracterizadas por unidad y visibilidad (mares, ríos, cadenas de montañas, llanos); del *segundo*, toma la afinidad entre regiones que no están estrechamente colindantes.

La cooperación de área vasta, exactamente por estas razones, constituye un desafío más ambicioso y difícil, al compararse con los primeros dos modelos llamados: se requieren motivaciones sólidas para cooperar, la dimensión y el número de los participantes conlleva problemas; consecuentemente, es necesario identificar factores aglutinantes específicos comunes que empujen a cooperar.

Este informe toma el caso de estudio de la Euroregión Adriática (EA) para ejemplificar la emersión de la cooperación de área vasta (AdriEurOP, 2008). Empezaremos introduciendo las características y las perspectivas de este área (§ 2), luego entraremos en el *core business* (§ 3), destacando tres puntos principales de él: el *lobbying* de los presidentes, la articulación operacional y la programación estratégica. El informe resalta el papel del mar Adriático como factor de ventaja absoluta para la cooperación (§ 4) y termina destacando las condiciones (§ 5) (necesarias pero no suficientes) para la sostenibilidad de dicha cooperación a largo plazo.

2. Características y perspectivas de la Euroregión Adriática

La EA está constituida en forma de asociación sin fines de lucro entre los 23 distintos territorios frente al mar Adriático y pertenecientes a dos estados miembros de la UE (Italia y Eslovenia), a estados candidatos para entrar en la UE (Croacia) y a tres estados del Adriático oriental candidatos potenciales (Albania, Bosnia-Herzegovina y Montenegro) (figura 1). Se extiende a lo largo de 5.867 kilómetros de costa y tiene más de 20 millones de habitantes.

El mar Adriático, históricamente y en época más reciente, ha sido una cuenca de intercambios, negocios, conflictos y vínculos culturales entre las distintas comunidades locales. En la antigüedad, el Imperio romano estableció ciudades en las dos orillas del mar. Luego, la República de Venecia, desde el medioevo hasta el siglo XVIII, mantuvo un predominio constante sobre los centros del Adriático. Todavía hoy se perciben las huellas de la presencia multi-centenaria de Venecia.

En épocas más recientes, desde los primeros años de la década de 1990, en el marco de los programas de iniciativa comunitaria Interreg, así como también a través de programas bilaterales, con fondos nacionales, regionales y hasta locales, se han desarrollado cientos de proyectos de cooperación transfronteriza (solamente a través del programa de cooperación transfronteriza Interreg Adriático 2000-2006, han sido ejecutados más de 150 proyectos).

En tal contexto, desde comienzos de la década de 2000, se avanzó paulatinamente en la idea de establecer una euroregión adriática, hasta que el concepto se formuló oficialmente en el marco del Congreso de las Autoridades Locales y Regionales del Concilio de Europa y, después de varios eventos de preparación durante los primeros años 2000, se llegó a su constitución formal



Figura 1. La Euroregión Adriática.

en el día 30 de junio del 2006, bajo la presidencia de la Región Istria (Croacia). En la actualidad, los órganos de la Euroregión son el presidente y la Asamblea, que reúne a todos los representantes de los miembros. Además, se han constituido y están operando cinco comisiones temáticas sobre cuestiones y proyectos de interés común para la Euroregión⁴, así como una comisión de asuntos institucionales, responsable de la estructuración y la consolidación formal del concepto de euroregión⁵.

4. Las cinco comisiones, que operan a través de un programa anual de trabajo bajo la presidencia de uno de los miembros de la Euroregión, son: turismo y cultura; pesca; transporte e infraestructuras; protección del medio ambiente, y actividades productivas.
5. Se pueden encontrar más informaciones en el sitio web oficial de la Euroregión Adriática: <http://www.adriaticeuroregion.org>

Al leerlas desde el punto de vista de la cooperación de área vasta, las perspectivas de la Euroregión Adriática se demuestran particularmente interesantes (AdriEurOP, 2008; Bramanti y Rosso, 2008). Mencionamos cuatro de ellas, todas relevantes, que demuestran que la EA es un «caso de estudio» de interés para Europa (Euregio, 2007).

En *primer* lugar, las regiones participantes pertenecen a un área de contacto, de ampliación e integración de la UE, que es indispensable para Europa. Los Balcanes están hoy en día, y permanecerán en el futuro, en un punto de atención privilegiado para la política exterior de proximidad europea (Cugusi y Picarozzi, 2008).

Esta constatación lleva inmediatamente a la *segunda* perspectiva constituyente de la Euroregión, es decir, el desafío de la civilización que ésta conlleva: Europa y los Balcanes tienen una misión alta para cumplir, donde la abertura, la aceptación de las diferencias y la integración son elementos clave a fin de asegurar una paz durable, premisa para resultados de desarrollo, democracia y calidad de vida de las poblaciones de la región (Yoder, 2003).

La *tercera* perspectiva depende del reconocimiento, que está presente en ambos lados del mar Adriático, de una base común de conocimientos e identidad que existe desde hace siglos y que ha sido interrumpida solo temporalmente, al compararse con los períodos largos de la historia, a causa de acontecimientos geopolíticos (Bonam y Berg, 2007). Esta base colectiva permite reconocerse entre sí, compartirse culturas y tradiciones, entender el idioma del vecino, redescubrir elementos de «contaminación» e hibridaciones comunes que han sido experimentados y desarrollados con el tiempo, identificando complementariedades entre las diferenciaciones (Euregio, 2007).

Queda entonces claro que el cuarto elemento, claramente destacado en el proceso, es a la vez causa y consecuencia de los otros tres que acabamos de mencionar: el nacimiento de la EA es el resultado de un proceso convergente y acelerado que dio muestras de un fuerte compromiso político. Las regiones, y en primer lugar los gobiernos respectivos, creyeron en la necesidad y en el desafío de sumarse y emprendieron el desempeño de la primera fase, determinante, de constitución y arranque de la nueva euroregión. En la actualidad, queda abierto el campo para la fase de consolidación y de fortalecimiento estratégico y operacional de la nueva entidad.

De ninguna forma, el hecho de haber logrado constituir la Euroregión antes de haber estructurado su visión estratégica debe tomarse hoy cual factor de debilidad. Actualmente, existe el interlocutor (la EA misma) que tiene la posibilidad de asumir el papel de sintetizar entre las muchas necesidades y expectativas de las regiones participantes y que, asimismo, puede empujar y armar el proceso de programación desde abajo que la nueva temporada de programación europea (Fondos Estructurales 2007-2013) está arrancando y que está operando ya.

Si éste es el escenario actual (una euroregión que arranca su actividad, que está calentando el motor lista para entrar y cumplir con el rol de actor principal de la planificación operacional en este área geográfica de importancia tras-

cedente y de fuerte visibilidad), dicha zona deberá empezar por aquellas ventajas competitivas constituidas desde la historia común de cooperación y por las rutas de aprendizaje basadas en la experiencia de los años pasados.

Es importante entonces, y fácil de demostrar (AdriEurOP, 2008), la valoración de la riqueza de las experiencias de cooperación entre las regiones alrededor del mar Adriático, las múltiples identidades de muchos de los jugadores activos en distintas redes de sujetos y regiones, y actores operando en una gran cantidad de iniciativas que, durante años, se han intersecado y superpuesto.

Justo para resaltar esta situación real, cabe destacar la multitud de entidades articuladoras que llevan mucho tiempo operando en el área: desde la red de las cámaras de comercio, hasta la de las universidades; desde algunas alianzas de municipalidades, hasta folios periódicos que difunden contenidos comunes entre los dos lados del Adriático. La participación de distintas regiones en una variedad de redes territoriales que se cruzan a lo largo del Adriático es igualmente relevante.

El desafío y el cambio de marcha que se necesita hoy significa entonces pasar desde la cooperación transfronteriza, que desde hace mucho tiempo ha vinculado recíprocamente distintos socios en este territorio, hasta una verdadera cooperación de área vasta. Alguien podría cuestionar que, al haber establecido formalmente la EA, actualmente tenemos que implementarla de manera substancial, conformándonos con una secuencia que solo puede existir desde el aspecto general hasta el particular: la *visión*, la estrategia, las prioridades, la planificación, la selectividad, la monitorización continua y el aprendizaje con base en la experiencia.

3. El *core business* de la EA

Las reflexiones realizadas en los párrafos anteriores nos llevan al núcleo del tema, es decir, a la identificación del *core business* de la EA, que no puede limitarse a una suma de proyectos o, menos aún, a la simple coordinación de éstos, que, sin embargo, queda por ser un tema importante.

La EA no es una marca comercial, una etiqueta de calidad para poner sobre iniciativas que involucran una o pocas regiones que, de todas formas, hubieran sido puestas en marcha. La EA no es un sombrero, conformado al gusto internacional, para operaciones y compromisos entre actores que se establecen normalmente sobre un territorio. La EA debe transformarse, con paciencia y determinación constantes, en un valor añadido específico para encarar y corresponder, de forma cooperativa, a problemas estratégicos y de área vasta; problemas que requieren de alguna forma, para poderse enfrentar a ellos, un esfuerzo colectivo (por ejemplo: temas transversales, como la protección del medio ambiente marítimo adriático).

Asimismo, la EA tendría que volverse un punto de *conexión* de sus *conductos* futuros. La metáfora de la red se ha difundido, así, de forma tan rápida y penetrante que no consideramos todavía las implicaciones profundas para los participantes. Desde este punto de perspectiva, la Euroregión no es una

excepción. De cualquier forma, un actor institucional de segundo nivel (las regiones), así como una entidad individual (una universidad, un parque científico, una autoridad portuaria, etc.) o un negocio, se unen en una red, lo cual les ayuda a percibir una visión estabilizadora, y no simplemente una oportunidad temporal. Todos entienden la necesidad de comparar y articular estrategias comunes (ISDEE-CERPEN, 2005). Si alguien es parte de una red junto con otros socios regionales con el objetivo de gobernar la problemática decisiva de la pesca en el mar Adriático, se supone que ninguno entiende que su propio departamento de pesca está perdiendo una parte de su propio poder, sino que el fin es tratar dicha temática en una mesa más amplia que, en conjunto, tomará decisiones sobre cuestiones básicas.

Las regiones no permanecerán más desarticuladas, totalmente libres de concebir y ejecutar sus estrategias y sus políticas autónomamente; sino que deberán enfrentarse a un problema específico, peleándose también (si ese fuese el caso, debido a que cada uno defiende sus propios intereses), negociando, llegando a coincidir sobre una decisión común y, así, mezclando estrategias y políticas (Matriosca White Paper, 2007).

Si hacen falta esta consciencia y esta voluntad compartida, la construcción de una eurorregión resulta un ejercicio teórico que no nos lleva a ningún lugar y resulta progresivamente marginalizada, elemento residual después de haber provisto a la Administración del día a día en que se gastan todas las energías y el tiempo de los gobiernos.

Aclarado este asunto, que es un tema tan decisivo que no se puede desatender, la estructuración de las funciones de la EA tendrá que proceder necesariamente a realizar un *approach desde arriba hasta abajo* que conlleva, en primer lugar, el compromiso político, el *lobbying* de los presidentes de las regiones participantes. Europa nos ha enseñado que la actividad de *lobbying* es un tema noble y rentable, y la Eurorregión también tiene que movilizarse en esta dirección. Los interlocutores individuales de nivel nacional (ministerios y gobiernos de los países de origen respectivos), así como las instituciones europeas (en primer lugar, la Comisión Europea), serán los puntos naturales de referencia y de contacto para el cumplimiento del plan estratégico que es el núcleo de la Eurorregión. La determinación de los presidentes (y de los consejeros regionales implicados en el gobierno de la Eurorregión), el afirmarse en un liderazgo compartido, el compactarse con los socios para promover proyectos, solicitudes, compromisos también con los niveles nacionales respectivos, son todos elementos que permiten capitalizar los resultados de las acciones de *lobbying*.

El segundo punto es la *coordinación operacional*, es decir, el funcionamiento de la Eurorregión. Este tema es, si resulta posible, más problemático aún que el primero. El *compromiso* político existe o no; el responsable político está acostumbrado a tomar decisiones, a involucrarse él mismo y a activar sus estructuras (equipo y institución). Algunas veces él cree que «decir» significa «haber ejecutado», ya que es suficiente tomar decisiones para asegurar que las cosas estén ya implementándose.

Los funcionarios regionales son conscientes de que esto no es cierto: una vez identificados los objetivos, se requiere establecer las condiciones para que éstos se logren. Ello conlleva recursos disponibles, una cadena de mando clara con responsabilidades operacionales bien definidas; se requiere, además, mantenerse en el tiempo de la gente que tendrá que poner en marcha el proceso, lo que implica una red junto a los funcionarios de las demás regiones, una buena mitad de ellos extranjeros y que hablan otros idiomas. Tendrán que conocerse entre ellos mismos, verificarse recíprocamente en las operaciones, cogestionando y compartiendo tareas y responsabilidades. Sobre todo, queda la necesidad de establecer procedimientos claramente definidos para enfrentarse a eventos no previstos o a emergencias, típicos en cualquier nueva empresa. Asimismo, debería compartirse una capacidad rápida de reaccionar y una actitud de perseguir estrategias de medio plazo a través de la elaboración de tácticas específicas para las necesidades emergentes, en base a los resultados intermedios alcanzados y a cualquier elemento de tipo diferente, favorable o útil o que se necesite cambiar.

En síntesis, todo lo anterior conlleva una doble necesidad de establecer un secretariado permanente de nivel adecuado para dichas necesidades y de constituir algunas *task force* en cada región que actuarán de interfaces operativas (eficaces y eficientes) para el secretariado. Se requiere, además, una voluntad política adecuadamente estructurada y la persistencia para verificar el funcionamiento paso a paso, ajustando con continuidad la máquina organizacional de la Euroregión hasta cuando demuestre que puede funcionar y trabajar.

El tercer nivel de activación concierne a la producción de los «contenidos». Según lo que se ha mencionado más arriba, ya no se trata simplemente de coordinar proyectos (esto ya lo están haciendo o lo harían de alguna forma), sino más bien de identificar y elegir algunas prioridades estratégicas de donde generar proyectos específicos de impacto para el área vasta, que permitan concretar de forma creíble y visible la racionalidad propia y la razón de existir de la Euroregión.

Este proceso, al que volveremos pronto, conlleva implicaciones de plazo más largo y requiere, además, el desarrollo de una metodología de trabajo (resultado de ésta deberían ser los comités de la EA que ya se han activado dentro de la Euroregión o la evolución de estos mismos en el tiempo), de momentos de audición del territorio y de los actores —es en tal contexto que se concreta el proceso *desde abajo hasta arriba*, y esto se va complementando con el proceso al revés (de *arriba a abajo*) delineado en el párrafo anterior—, de estimulación a las fuerzas de la sociedad civil. Éstas podrán, así, beneficiarse del apoyo y del respaldo para cooperar entre sí con base a un *marco* de coordinación sólido y accesible.

Queda tal vez, en este punto, la necesidad de aclarar un posible malentendido. Los sistemas socioeconómicos que están por atrás de las regiones participantes en la EA son poderosos (es suficiente decir que la población es de más de veinte millones de habitantes). Actores particulares o sectoriales y los clústeres de éstos pueden buscar miles de oportunidades para cooperar, inclusive a

nivel transnacional o internacional. Mucha parte de este planeamiento está naturalmente vinculada a las licitaciones previstas en el nuevo periodo de programación de la cohesión europea en varios de sus aspectos. La EA no puede y ni siquiera tiene la intención de establecerse en forma de «monopolio» en el mercado de la programación; el escenario donde los proyectos propuestos tendrían que llevar la «marca EA» para tener un futuro no es creíble (ni tampoco deseable). Quizás tendría que establecerse un mecanismo virtuoso a dos vías: por un lado, la EA es capaz de interceptar lo que de bueno e interesante sugieren el territorio y sus actores y valorarlo en la medida de lo posible; por otro lado, cualquier actor privado o público que opere en dicha área debería ser orientado a mirar a la EA como un punto interesante de coordinación, para establecer sinergias con otros posibles proyectos, para buscar información de calidad sobre el estado del arte en lo que es activo o moviéndose en el área vasta, para identificar socios cualificados para los objetivos del proyecto de su interés.

4. Una ventaja competitiva y el mar como factor de «ventaja absoluta»

No cabe duda de que el concepto resaltado a finales del párrafo anterior constituye una ventaja competitiva potencial para la Euroregión. La historia completa de los años recientes de programación interregional demuestra que una de las grandes dificultades para lograr activar «buenos proyectos» es agrupar «buenos socios». Dichos socios son buenos, ante todo, en el sentido de que brindan experiencias reales e intereses complementarios y comparten de manera profunda y efectiva los objetivos del proyecto. La experiencia de muchos planeadores nos enseña que, en el diseño de un proyecto, establecer la red es la fase más sensible, la que requiere tiempo y conlleva más «riesgos». En efecto, y no por mala suerte, frecuentemente el proceso se acaba manteniendo reducido el número de socios participantes en un proyecto, donde se involucra siempre a los mismos. Si yo consigo que un proyecto termine con éxito, es obvio que trato de emprender nuevos proyectos uniendo a los mismos socios. Esto, por sí mismo, es un valor, porque ayuda a establecer y a fortalecer la «comunidad de prácticas» de los individuos que están trabajando sobre los mismos temas y aprender (aprender haciendo es fundamental en el caso de la cooperación internacional) de los errores y de los éxitos pasados (Camagni, 2005). Sin embargo, la posibilidad y la capacidad de extender las redes, juntando a los socios justos de una forma apropiada, favoreciendo la circulación de las experiencias con el fin de difundir más el aprendizaje, son beneficios reales que la EA puede ofrecer a todos los socios potenciales de las regiones participantes.

Entre todos los elementos que caracterizan al territorio de la EA, el mar cumple seguramente con el papel de unificar. Este elemento es una ventaja competitiva absoluta (Camagni, 2002) para esta región en comparación con muchas otras que están surgiendo o empiezan a operar en el centro de Europa. El mar Adriático no solo es un elemento de unión desde el punto de vista físico-geográfico, sino también desde un punto de vista substancial. Ello expre-

sa las muchas declinaciones de contenido compartido comparado con los territorios colindantes. Aquí se vislumbran cinco ventajas, entre muchas otras, todas centrales para el futuro de la EA:

1. El mar es un complejo ecosistema donde se mezclan y se alimentan recíprocamente elementos de protección y de búsqueda de un equilibrio entre las distintas actividades de investigación científica que allí mismo coexisten.
 2. El mar, además, ofrece una variedad de actividades económicas. En primer lugar, la pesca. En efecto, las dificultades económicas que el sector está pasando en este periodo a causa del alto costo del petróleo, que lo llevaron a convocar las huelgas realizadas, enfatizó la oportunidad y la urgencia de crear una coordinación entre regiones asentadas en la misma cuenca marina. Partiendo de la problemática de la pesca, el horizonte se extiende hacia la completa cadena productiva que debe enfrentar, por un lado, a los elementos infraestructurales, agua arriba —de ahí viene el interés en un proceso de planificación común y coherente en las infraestructuras portuarias—, y, agua abajo, el mercadeo, sabiendo que la conexión con el mercado es frecuentemente el eslabón débil de la cadena, lo que causa la imposibilidad de asegurar ingresos adecuados para los pescadores y un balance entre precio y calidad interesante para los consumidores.
 3. El mar es también un recurso clave para el turismo o, mejor dicho, los turismos, en plural. Desde el turismo de masa de la costa, donde hay que solucionar problemas de sostenibilidad⁶ (el turismo maduro de la costa adriática), hasta nuevos nichos y turismo especializado que incluyen también a la cultura (sitios arqueológicos), a los sonidos, a la enogastronomía, a los deportes marítimos, etc.
 4. Hoy en día, el mar es aún el contexto para los transportes y los negocios, sea de bienes o de personas, desde las autopistas del mar hacia el cabotaje (ISDEE-CERPEN, 2005). Esta función tiene tendencia a desarrollarse, pero por eso es fundamental que se establezcan el balance y la compatibilidad con todas las demás funciones mencionadas ya, aún que, sin esconderlos, existen elementos de potencial conflictivo entre las distintas funciones. Los principales puertos adriáticos están todavía pasando actualmente por una fase histórica crítica hacia el futuro: la posibilidad de ganar nuevamente el rol de puertas privilegiadas del centro de Europa resulta, de hecho, más interesante al buscarse abreviar las rutas marítimas para los grandes fletes intercontinentales que, entrando del puerto de Suez, tienen que elegir entre los distintos puertos del Mediterráneo o, alternativamente, viajar a través de Gibraltar hacia los mayores puertos de la Europa del norte, con lo cual
6. Uno de los problemas comunes es la excesiva estacionalidad del turismo de masa. En proyectos anteriores, también se ha trabajado intentando desestacionalizar los flujos turísticos, mejorando las capacidades receptoras culturales y del interior. Es aquí que las diferentes formas de turismo que se encuentran a lo largo del mar Adriático se pueden aprovechar y desarrollar de forma complementaria.

se deben añadir cinco o seis días de navegación. Una estrategia para revitalizar los puertos del Adriático puede solo ser unificada y compartida, con el fin de prevenir una «guerra entre pobres» contra otros grandes puertos y/o ubicados más eficientemente a lo largo de las costas del mar Tirreno o, generalizando más aún, en el Mediterráneo oriental.

5. El mar, finalmente, cumple con el papel catalizador para todo el sector productivo náutico (desde los grandes astilleros hasta la producción de embarcaciones deportivas), que incorpora investigación y desarrollo (piénsese solo en las importantes innovaciones de los nuevos materiales náuticos), producción y mantenimiento de los barcos, numerosos servicios dedicados a este sector (Ketels y Solvell, 2005).

Este listado, que todavía de ninguna forma consideramos completo, es indicativo del fuerte carácter sistémico del mar Adriático frente a todas las regiones involucradas en la construcción de la Euroregión, además adquiere el rol principal de aglutinador y catalizador para un nuevo espacio de cooperación que tiene el objetivo de transmutarse en sujeto «político» en el tablero de Europa.

No actuar en términos de coordinación estratégica sería simplemente culpable. La oportunidad que la presencia de la EA ofrece es, entonces, la de valorar la multiplicidad de las interacciones que ya existen sobre este territorio y de elevar su capacidad de visión estratégica hacia una dimensión integrada de área vasta.

5. Mirando hacia el futuro

El éxito de la cooperación de área vasta depende básicamente de dos factores concomitantes: una clara visión política (la capacidad de identificar la justificación primaria que un nivel así de cooperación conlleva) y una perspectiva estratégica coherente (la actitud para volver la visión hacia un sistema de acciones de largo plazo, persistente, coherente y coordinado) (Bramanti y Rosso, 2008).

La primera perspectiva depende del rol de la política, y la segunda, de la capacidad de los dirigentes de las relevantes instituciones públicas. Experiencias recientes demuestran que ambos elementos son igualmente necesarios.

A fin de motivar estos dos niveles, es necesaria una clara fuerza motriz operacional que empuje a cooperar, donde en cada uno de los actores implicados quede claro cuales son las ventajas específicas individuales y las comunes: una característica geográfica importante que aglutina (en nuestro estudio, el mar Adriático) y donde las acciones de interés común solo al emprenderse a dicha escala puedan generar resultados positivos, así como una intervención externa (infraestructuras de escala europea) que ejerza un impacto sobre un territorio amplio, donde se requieren actividades comunes a fin de explotar el potencial que tal intervención conlleva (Matriosca White Paper, 2007).

Todo lo anterior implica que la justificación económica para establecer una cooperación eficiente de área vasta es el resultado de una combinación de un factor «subjetivo» (la determinación de los actores del área) y de un factor «objetivo» (una fuerza motriz existente a la que la cooperación va a dar enfoque). Solamente en el converger de estos dos elementos es entonces posible definir un claro *core business* para la cooperación de área vasta, que es necesario para su sostenibilidad a largo plazo. Sostenibilidad a largo plazo es, de hecho, un tema adicional de gran importancia para las euroregiones de escala vasta, pues los beneficios más substanciales de esta cooperación se pueden conseguir y percibir a medio y largo plazo, lo cual excede el marco temporal usual de las decisiones y de las dinámicas políticas (Aumayr et al., 2006).

Otro elemento a considerar en el escenario específico de la cooperación de escala vasta eurorregional es el hecho de que, en esta escala, no hay un nivel institucional predominante y homogéneo a considerar para emprender una iniciativa: mientras los actores principales de la cooperación transfronteriza son los municipios, en la cooperación transnacional y interregional son las regiones; en el caso presente, los actores son varios (regiones, provincias, comarcas, municipalidades y aún los mismos estados), ello depende frecuentemente del contenido específico de la cooperación (cooperación entre puertos y logística, protección del medio ambiente, bienes culturales, desarrollo de negocios, etc.). Esta dimensión heterogénea de la cooperación depende, en cierta medida, de la estructura administrativa variable de los distintos estados y, en parte, de las diferentes problemáticas consideradas. Sin embargo, siempre conlleva un nivel ulterior de complejidad.

La respuesta resultante para tal desafío de la complejidad es una mixtura de *approach* desde arriba hacia abajo (la concepción y la visión política, la perspectiva estratégica), y de una iniciativa desde abajo hacia arriba, donde siempre se necesita la identificación de algunos contenidos concretos para la cooperación.

Finalmente, el último aspecto que hay que considerar es el requerimiento de un compromiso de largo plazo y persistente y de un esfuerzo continuo, debido a que es en el largo plazo donde una eurorregión puede consolidar su propia identidad común. Permanecer coherentes con una perspectiva sostenible implica el compromiso para establecer y empoderar una fuerte estructura de coordinación (que debería ser el «secretariado técnico»), dándole un rol y una función claramente definidos junto a recursos suficientes disponibles en el tiempo. Deberá considerarse que no solo la disponibilidad de recursos cuenta: los recursos podrán ser asegurados solo si a la Eurorregión se le da una función clara y reconocible. Ello implica una coordinación de las actitudes futuras, en las que se traspase a la Eurorregión algunas de las responsabilidades tradicionalmente pertenecientes a las instituciones locales y regionales participantes, con lo cual se aseguran acciones eficaces. Entonces —en la Eurorregión Adriática estamos todavía en medio del proceso—, podríamos considerar que nos hemos enfrentado y que hemos ganado el desafío de la cooperación de área vasta.

Bibliografia

- ADRIEUROP (2008). *Adriatic Euroregion Operational Plan*. Proyecto de Investigación INTERREG NPPA/CARDS-PHARE. Informes finales: *The Institutional and Planning Framework of the Adriatic Euroregion* (vol. I); *Statistical Analysis on 2000-2006 Planning Period of Territorial Co-operation in the Adriatic Area* (vol. II); *Strengthened Co-operation in the Adriatic Euroregion: Directions for a Strategy* (vol. III); *Future Instruments for Strengthening the Adriatic Co-operation* (vol. IV).
- ALFIERI, A. (2004). *La politica estera delle regioni*. Bologna: Il Mulino.
- AUMAYR, C.; HABSBURG-LOTHRINGEN, C.; TRAXLER, J. (2006). «Economic Structure, Growth and Convergence in the Matriosca Region». *TeReg Research Report*, 55.
- BELLINI, N. (1996). «La politica economica estera delle regioni. Contributo ad un inquadramento concettuale e strategico delle esperienze italiane ed europee». En: ISPI, *I volti del federalismo*. Milán: SPAI, p. 163-203.
- BONAM, J.; BERG, E. (2007). «Identity and Institutions Shaping Cross-border Co-operation at the Margins of the European Union». *Regional and Federal Studies*, 17, p. 195-215.
- BRAMANTI, A. (2007). «Co-operation for Cross-Border Competition». *Euroregio*, 2/2007, p. 26-42.
- (1999). «La politica del dialogo sociale nel contesto della concertazione europea di fronte alle sfide del 2000 nelle regioni dei quattro motori per l'europa e nelle altre regioni "forti" del sud europeo». *ISPI, Rapporto di ricerca*. Milán.
- BRAMANTI, A.; RATTI, R. (1993). *Verso un'europa delle regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida*. Milán: Franco Angeli.
- BRAMANTI, A.; ROSSO, P. (2008). *Territorial Co-operation Perspectives in an Enlarged Europe: Towards a New Euroregion in the Adria-Alpe-Pannonia (AAP) Area*. Ponencia presentada en XLV Colloque ASRDLE. Rimouski, Université du Québec (UQAR). 25, 26 y 27 de agosto.
- CAMAGNI, R. (2005). «The Rationale For Territorial Cohesion: Issues and Possible Policy Strategies». En: BOSCAINO, P. (ed.). *Present and Future of the European Spatial Development Perspective*. Florencia: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti / Alinea, p. 121-138.
- (2002). «Competitività territoriale, milieux locali e apprendimento collettivo: una contro-riflessione critica». En: CAMAGNI, R.; CAPELLO, R. (ed.), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*. Milán: Franco Angeli, p. 29-56.
- CUGUSI, B.; PICCAROZZI, M. (2008). *From Local to Global Networks: Lessons from the Balkans*. Ponencia presentada en RSA Research Networks. Pisa, 13 y 14 de junio.
- EUREGIO (2007). *The Roads to Territorial Co-operation*, 2/2007. Trieste: Informest / ISDEE.
- (2006). *Key to the Future: Research and Innovation*, 1/2006. ISDEE, Trieste.
- ISDEE-CERPEN (2005). *Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto nei Balcani e il loro impatto sull'economia italiana e del Mezzogiorno*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- KETELS, C.; SOLVELL, O. (2005). *Clusters in the EU-10 New Member Countries. Europe Innova*. Bruselas.
- MATRIOSCA WHITE PAPER (2007). *Common Strategy and Policy Making. Territorial Cooperation Perspectives in the AAP Area*. Trieste.

- PERKMANN, M. (2007). «Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region». *Regional Studies*, 41, p. 253-266.
- (2002). *The Rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-Border Co-operation*. Department of Sociology, Lancaster University. Lancaster.
- YODER, J. (2003). «Bridging the European Union and Eastern Europe: Cross-border Co-operation and the Euroregions». *Regional and Federal Studies*, 13, p. 90-106.