

ČEZMEJNO IN MEDNARODNO SODELOVANJE EVROPSKIH SUBNACIONALNIH REGIJ

Bojko BUČAR

doc. dr., Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, 61109 Ljubljana, SLO
dott., docente, Facoltà di Scienze Sociali, Università di Lubiana, SLO

IZVLEČEK

Avtor ugotavlja, da je subnacionalni regionalizem trend v razvoju evropskih držav. Subnacionalne regije kot upravne enote držav dobivajo vse večje pristojnosti odločanja o lastni usodi. Ta odgovornost in potrebe njihovega prebivalstva so povzročile povezovanje regij čez državne meje. Najprej na temelju ozemeljske kontigvitete, nato pa tudi v širšem mednarodnem prostoru, kjer so se pričele povezovati interesno, funkcionalno in politično. Eden od pomembnih ciljev njihovega delovanja je vplivanje na politike nadnacionalnega povezovanja. Uspehi pri tem jih uvrščajo med subjekte mednarodnih odnosov in nobena bodoča evropska arhitektura ne bo mogla nastati brez upoštevanja pomena in vloge regij v mednarodni skupnosti.

Regionalizem označuje v različnem času in prostoru različne pojave. V disciplini mednarodnih odnosov so s tem terminom v glavnem označevali tesnejše sodelovanje omejenega števila držav za razliko od sodelovanja večjega števila držav na univerzalnem nivoju (Lang, 1982). Manj enotnosti zasledimo v literaturi takrat, ko je govora o mednarodnem subregionalnem sodelovanju (držav), saj se to ne definira le v odnosu do mednarodnega regionalnega sodelovanja, temveč čisto v odnosu do razumevanja regije v drugih disciplinah (npr. v geografiji).² Zmedo lahko pojasnimo z relativno

kratkim obdobjem proučevanja pojava in z njegovimi raznolikimi oblikami in vsebinami, zaradi česar velja, podobno kot za subnacionalni mednarodni regionalizem, da je morda še prezgodaj za teorijo o regionalizmu (Ricq, 1979: 186). Toda praviloma je zgoraj omenjeno mednarodno regionalno sodelovanje zajemalo celotno ozemlje posamezne sodelujoče države. V mednarodni skupnosti pa poznamo številna sodelovanja držav, kjer so le-ta omejena le na del ozemlja, torej na subnacionalne regije.³ Zato so nekateri avtorji pričeli razlikovati dva nivoja mednarodnega regionalizma (Lang,

1 Tako označujemo za pojave mednarodnega regionalizma aranžmaje, kot so npr. Organizacija afriške enotnosti (OAE), Združenje jugovzhodnih azijskih držav (ASEAN) idr. Včasih jih poizkušamo ločevati po (pretežnem) področju sodelovanja. Tako naj bi poznali vojaško-politično, ekonomsko ipd. sodelovanje, toda stvarnost odnosov je tako prepletena, da je čisto tovrstno razločevanje nemogoče ali vsaj nesmiselno.

2 Karakter in intenziteta sodelovanja včasih ne dovoljujeta oznake subregionalno, glede na širše regionalno povezovanje. Torej lahko še razumemo, da so integrativni procesi v okviru Evropskih skupnosti (ES) pojmovani kot mednarodni regionalizem, kljub širšemu povezovanju držav v okviru Sveta Evrope (SE) ali Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE). Toda še predno so določene države postale članice obeh poslednje omenjenih organizacij, se je njihovo sodelovanje označevalo kot subregionalno (npr. Nordijski svet ali Balkansko sodelovanje). Predvsem zato, ker je šlo pri tem za določljive geografske subregije. Tovrstnega uvrščanja posameznih aranžmajev je v svetu še veliko.

3 V to kategorijo gotovo lahko uvrstimo različne aranžmaje za razvoj obmejnih področij, kot npr. Sporazum o bazenu reke Plata v Južni Ameriki ali projekt delte Mekonga v Aziji itn. Po svoje sodi v to kategorijo tudi sporazum med Združenim kraljestvom in Republiko Irsko o Severni Irski, med Avstrijo in Italijo o južni Tirolski ipd. Često se tovrstno sodelovanje obravnava tudi kot oblika regionalizma. Pri tem bi bilo potrebno, glede na intenziteto in kvaliteto sodelovanja, ločiti pojave in procese, ki sodijo v meddržavne dogovore glede obmejnih področij, ki obravnavajo n.pr.zgolj pretok blaga, oseb, uslug itn. Pri slednjem gre bolj za režime, ki sodijo v kontekst obmejnih ali čezmejnih regionalnih politik. Regionalna politika pa je različno določljiv pojem glede na

1981). Prvi nivo, "regionalizem v ožjem smislu", naj bi zajemal področje celotne države in drugi nivo, "transnacionalni ali čezmejni regionalizem", naj bi zajemal le del ozemlja določene države. Vendar se je v zadnjih dvajsetih letih predvsem v Evropi pojavila dodatna zmeda, ko so subnacionalne ozemeljske enote, ki jih generično označujemo za "regije",⁴ pričele "neodvisno" od držav dejavno sodelovati v mednarodni skupnosti. In to ne le čezmejno na temelju ozemeljske kontigvitete, temveč tudi z geografsko oddaljenimi partnerji in ne le s sebi enakimi strukturami, temveč tudi z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti. Zato je ta dejavnost med drugim postala predmet proučevanja discipline mednarodnih odnosov, kjer pa so pojav ponovno poimenovali regionalizem.⁵ Karakteristike tovrstnega regionalizma v Evropi bomo poizkušali prikazati tudi v tem sestavku, torej karakteristike subnacionalnega mednarodnega regionalizma za razliko od državnega oziroma nacionalnega mednarodnega regionalizma.

Termin regionalizem je izpeljan iz besede regija. Ko spregovorimo o regiji, običajno vsi razumemo, kaj s tem pojmuemo. Težava nastaja takrat, ko poizkušamo regijo definirati. Lahko se strinjamo s trditvijo (Massart-Pierard, 1974), da je definicija odvisna od avtorja, ki regijo definira. Pri tem je avtor determiniran s področjem, s katerim se ukvarja, in znanstveno disciplino, o kateri piše, z dimenzijo, ki jo zajema in z območjem, o katerem piše, ter s strukturo, ki jo sprejme. Toda v političnem kontekstu in jeziku mora biti regija institucionalizirana, zato da lahko legitimno in legalno zastopa svoje interese in je kot takšna tudi politično razpoznavna. Ni slučajno, da se je v tradicionalnem pojmovanju regionalizma v mednarodni skupnosti izhajalo prav iz države, ki ne zajema zgolj ozemlja in prebivalstva, temveč je določljiva po svoji volji, t.j. po svoji politični (in pravni) subjektiviteti. In podobno velja za identifikacijo subnacionalne regije, ki mora biti definirana v političnem oziroma upravno-pravnem smislu; tako da oblast ali temelji na "izvoljenih predstavnikih ljudstva" (kot to zahtevajo nekatera mednarodna regionalna združenja) ali so ji pristojnosti poverjene s strani osrednje državne oblasti in je kot takšna "največja ozemeljska enota v državi neposredno podrejena osrednji oblasti (in nad lokalnimi oblastmi) z lastno pravno osebnostjo

ali brez nje".⁶ Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju ozemeljskih skupnosti ali oblasti⁷ je še splošnejša in govori o telesih, ki izvršujejo regionalne funkcije in jih kot take obravnava notranje pravo posamezne države. In tako poznamo tudi primere, ko regijo v političnem smislu lahko opredelimo kot sistem povezovanja lokalnih oblasti na regionalnem nivoju: s formalno ali neformalno institucionalno strukturo.⁸ Še najbolje bi to stanje označili kot "predregionalno".

V klasičnem političnem jeziku je torej državam prepuščeno, v sodobnem političnem jeziku demokracije pa prebivalstvu določene države, da določi, kako bo organizirana posamezna regija v ozemeljskem in institucionalnem pogledu. Šele institucionalna regija je tista, ki lahko izrazi svoje lastne interese in se vključi v mednarodno in čezmejno sodelovanje subnacionalnih regij. Predvsem slednje je pomembno zato, ker so čezmejne regije kot vsota ozemlja in družbenih odnosov (narave in družbe) empirično dejstvo v sodobnem svetu, toda zaradi koncepta suverenosti držav težje dosejajo svojo institucionalizacijo, s tem pa tudi težje izražajo in zagovarjajo svoje specifične interese, ki so v načelu interesi prebivalstva ob državnih mejah. Toda tudi pri tem opažamo, da so politične subnacionalne regije tiste, ki ustvarjajo čezmejne strukture povezovanja in s tem ustvarjajo pogoje, da pridejo do izraza tudi čezmejni interesi. Po svoje je pojav primerljiv s "predregionalnim stanjem" na notranje političnem področju in podobno, kot lahko zaznamo trend rastoče regionalizacije v vse širšem krogu evropskih držav, se zdi, da lahko pričakujemo tudi porast institucionalizacije čezmejnih regij.

Regionalizem znotraj posameznih držav (predvsem v Zahodni Evropi) je v porastu. V bistvu je rezultat procesa regionalizacije in regionalizma. Regionalizacija je prenašanje oblasti na centre odločanja od zgoraj navzdol, oziroma je često le prelaganje izvajanja odločitev od zgoraj navzdol. Tem procesom so podvržene celo izročilno centralizirane evropske države (npr. Francija in celo Portugalska). V sodobnih razmerah družbenega, političnega in ekonomskega razvoja prihaja do regionalizacije predvsem zaradi lažjega upravljanja v pogojih vse večje zapletenosti družbenih odnosov. Povedano drugače, upravljanje iz oddaljenih centrov je nepotrebno, predvsem pa družbeno neučinkovito.

regionalizem in je s slednjim le v posredni zvezi.

- 4 Subnacionalno politično in pravno organizirane regije v Evropi imajo v različnih državah različna imena: dežele (Avstrija, Nemčija), kantoni (Švica), regije (Italija), departmaji (Francija) itn.
- 5 Literatura o tovrstnem regionalizmu je zelo obsežna in skoraj nepregledna, posebej če upoštevamo različne stroke, ki se ukvarjajo s to problematiko. Izbor literature glej v Bučar (1993).
- 6 Tako je bila regija opredeljena na evropskem simpoziju obmejnih regij, ki je bil v Strasbourgu leta 1972.
- 7 Konvencija je stopila v veljavo 22.12.1981, ETS 106.
- 8 Ob nizozemsko-nemški meji so nacionalne občine pričele sodelovati že leta 1954. Dobrih deset let kasneje so se povezale čezmejno in ustanovile so celo čezmejni parlament. To čezmejno povezavo poznamo pod imenom Euregio.

Z regionalizmom v smislu subnacionalnega pojava pa označujemo proces, ki poteka od spodaj navzgor. To je zahteva prebivalstva po večji demokratizaciji, samoupravljanju (ki je legitimen pojem v Zahodni Evropi), skratka po odločanju o lastnih zadevah in zadevah okolja, v katerem živijo. Tovrsten regionalizem je običajno etnično, jezikovno, kulturno, versko, zgodovinsko, geografsko ali zgolj družbeno in psihološko pogojen. Je torej izraz zahtev neke ožje skupine prebivalstva glede na celoto državnega prebivalstva, ne glede na različnost te ožje skupine od ostalega prebivalstva.

Odnos, ki ga opažamo med procesi regionalizacije in regionalizma je ta, da regionalizacija pospešuje regionalizme in regionalizmi regionalizacijo držav. Oboje pa je empirično dejstvo v državah Evropskih skupnosti (ES). Omenimo še, da velja federalizem za najrazvitejšo stopnjo regionalizma. Nato sledijo avtonomija in ostale upravno-pravne in politične rešitve.

S pojavom vse večje regionalizacije držav v Evropi in rastočih regionalizmov pa se je krepila tudi institucionalna struktura "evropskih regij". Samozavedanje, ki je vključevalo odgovornost za lastni razvoj, je v evropskih regijah porodilo koncept subsidiarnosti (Hummer in Bohr, 1992). Sam termin je prevzet iz katolicizma⁹ in gre v osnovi za koncept zaščite civilne družbe pred državo. Vsa družbena in državna dejavnost naj bi bila subsidiarna (pomožna, dodatna), torej naj bi višja oblast ali instanca s prevzemanjem funkcij pomagala nižjim oblastem takrat in le takrat, ko nižje ravni odločanja na dolgi rok določenih funkcij ne bi zmogle opravljati same. Na kratki rok pa naj bi višja oblast nudila zgolj pomoč (subsidiium) in je torej v tako pojmovani subsidiarnosti vsebovano načelo nuje ali nujnosti.

V stikih z nemškimi deželami je koncept subsidiarnosti povzel Delors, predsednik Komisije ES, ki pa ga je uporabljal kot sinonim za decentralizacijo, dekoncentracijo, federalizacijo in regionalizacijo (Hummer 1992: 83). Pojem se je uveljavil kot sredstvo prepričevanja tistih držav v ES, ki so bile proti centralizaciji in so vztrajale na nacionalni samobitnosti in državnih pristojnostih.¹⁰ Četudi je izraz subsidiarnost v sodobno mednarodno skupnost torej prišel kot podpora federalizaciji Evrope, je najbrž kraj, od koder je prišel,¹¹ vplival na razvoj dveh konceptov subsidiarnosti. Pojem subsidiarnosti je sicer našel svoje mesto v pogodbi iz Maastrichta, toda vsebina pojma tudi tam še ni natančneje določena.

Kot je opazil Valry Giscard d'Estaing (Hummer 1992: 84), naj bi se "po prvem pojmovanju subsidiarnosti na skupnost prenašale le tiste naloge, katerih obseg ali učinki segajo preko nacionalnih meja. Ta koncept ima bolj decentralizirajoč oz. federativen značaj. Pri tem gre za temeljno politično in institucionalno odločitev med centralističnim federalizmom in decentralističnim federalizmom ali federalizmom federativne vrste. Drugi koncept temelji na ideji, da bodo države članice na višji nivo prenesle le tiste naloge, ki so nujno potrebne in ki se lahko bolje opravijo na nivoju skupnosti kot pa na nivoju posameznih držav. Tu najdemo ponovno kriterij učinkovitosti, ki se lahko izkaže kot centralizirajoč".

Subsidiarnost ima torej dve vsebini. Prva temelji na načelu učinkovitosti in druga na načelu nujnosti. Načelo učinkovitosti temelji na razmisleku, da naj bo vse, kar je učinkovitejše in racionalnejše v pristojnosti višje oblasti, medtem ko izhaja načelo nujnosti iz prepričanja, da naj bo v pristojnosti višjih oblasti zgolj tisto, kar je neizogibno nujno in potrebno ter pri tem presega zmoglosti nižjih oblasti. Velja pa, da načelo učinkovitosti vodi v centralizacijo in načelo nujnosti v decentralizacijo. Pri tem se je potrebno spomniti, da evropski totalitarizem ni rezultat uvoza azijskega despotskega načina upravljanja, temveč rezultat doslednega uresničevanja evropske racionalnosti. Demokracija se včasih zdi okorna in predraga za učinkovito upravljanje, četudi nam empirična izkušnja kaže, da je na daljši rok edino zapleten in spreminjajoči se mehanizem demokracije tudi resnično učinkovit.

Ko je koncept subsidiarnosti postal legitimen v meddržavnih odnosih v Zahodni Evropi, so evropske regije še dosledneje in močnejše pričele zagovarjati prav to načelo v smislu nujnosti in potrebnosti. Dosledno so zahtevale tudi izpeljavo tega načela, t.j. veljalo naj ne bi le na meddržavnem nivoju, temveč tudi na subnacionalnem. Ob razmišljanjih o novi evropski arhitekturi so pričele zagovarjati koncept "Evrope regij", mimo katerega se ne bo mogla uveljaviti nobena politična arhitektura nove Evrope. Pri tem gre za to, da Evropa ne more biti zgolj Evropa držav, temveč mora postati tudi Evropa regij, ki so kot pojav starejše od samih držav in bližje konceptu Evrope narodov in ljudi, torej tudi demokraciji pri koreninah.

Sam koncept Evrope regij v institucionalnem pogledu

9 Od Aristotela in Tomaža Akvinskega je leta 1931 Papež Pij XI. v encikliki "Quadregesimo Anno" pojem prenesel na odnos med družbo in državo. Posamezniku je potrebno odgovorno prepustiti vse, kar lahko stori z lastnimi močmi. Prenos pristojnosti na višjo raven naj bi bil upravičen le takrat, če kljub pomoči višje oblasti, nižja raven (na dolgi rok) ne bi bila sposobna delovati. (Hummer, 1992: 82).

10 V sodobni politični jezik je pojem prišel leta 1989, ko ga je Delors uporabil v svojem govoru na Europa-Collegeu v Bruggesu. Z njim je odgovoril na govor, ki ga je leto poprej na isti instituciji imela britanska ministrska predsednica Margaret Thatcher.

11 Komisija ES je neodvisna in skrbi za interese skupnosti (predvsem) v odnosu do interesov držav.

še ni izdelan in predstavlja precejšnje težave na praktični in teoretični ravni.¹² Toda težko bi spregledali evropske regije kot subjekte v mednarodnih odnosih, kot akterje, ki imajo svojo voljo in dejavno vplivajo na oblikovanje stvarnosti. Razvoj njihove subjektivitete leži v regionalizmu in regionalizaciji znotraj držav, v njihovem spoznanju po nujnosti čezmejnega sodelovanja, v razvoju njihovega medsebojnega interesnega in funkcionalnega povezovanja ter v pojavu njihovega splošnega političnega povezovanja. S tem in skozi mednarodne vladne organizacije so pričele sooblikovati mednarodno stvarnost. Ogledimo si na kratko te procese.

Korenine sodobnega čezmejnega regionalnega sodelovanja lahko iščemo med drugim v rezultatih druge svetovne vojne. Evropa se je zavedala, da so v preteklosti prav državne meje bili tisti kamni spotike, ki so služili, če že ne kot vzrok, vsaj kot povod za mednarodne spopade. Izkazalo se je, da so prav regije v geografskem, gospodarskem in etničnem smislu bile tiste, ki jih ni bilo mogoče razdeliti kot celote med nacionalnimi državami. Njihova delna vključitev v nacionalne države je vzpodbudila vizijo "bogastva v različnosti". Ideja nedeljivega miru, ki zaradi razvoja vojaške tehnologije ne prenese več mednarodnih spopadov, je po eni strani zahtevala pristajanje na status quo glede državnih meja in po drugi strani ustvarjanje takih pogojev, ki bodo krepili zaupanje ob meji. Zato nas tudi ne sme čuditi, da je prav v obmejnem pasu nekoč izročilno sovražnih držav v Evropi (npr. na francosko-nemško-nizozemski meji ali npr. na italijansko-francoski meji) prišlo do najaktivnejšega čezmejnega sodelovanja subnacionalnih ozemeljskih enot. V začetku kot sestavina meddržavnega sodelovanja, da bi se sčasoma sprevrglo v samostojno regionalno in lokalno čezmejno sodelovanje.¹³ Od urejanja vprašanj glede propustnosti meje in različnih služnosti ob meji pa se je sodelovanje razvilo v skupno upravljanje s prostorom in družbenimi odnosi.

Regija se po definiciji ne more končati na državnih mejah, vsaj kot so te danes načrtane. Še posebno pa to velja za tisti element regije, ki ga sestavljajo ljudje in njihovi družbeni odnosi. Prav omejitve, ki so jih postavile državne meje, nekoč zaščitnice razvoja in danes njihova ovira, so tiste, ki jih je bilo zaradi gospodarskega povezovanja, če že ne zaradi civilizacijsko-kulturnih, torej v osnovi humanih razlogov, potrebno narediti čim-

bolj propustne, če že ne odvečne.

Prav to počnejo države mednarodne skupnosti na univerzalnem nivoju s pomočjo mednarodnega sodelovanja, kar je še posebno izrazito in intenzivno v regionalnih okvirih. Poleg integracijskih prizadevanj so zato države pričele obenem odpirati možnosti za čezmejno subnacionalno regionalno sodelovanje. Najprej v okviru državnih ukrepov in instrumentov, nato pa so morale narediti prostor institucionalno organiziranim regijam.

Ko pa so se regije institucionalizirale na nacionalnem nivoju, torej znotraj držav, so v določeni meri prevzele odgovornost za lasten razvoj in rezultat tega je bila tendenca k čezmejnemu povezovanju, v osnovi torej k sodelovanju s svojim naravnim zaledjem. To dejstvo je le še podkrepilo vprašanja pristojnosti regij za posamezna dejanja, torej tudi za čezmejno sodelovanje. Klasično čezmejno sodelovanje, ki je v osnovi zajemalo obmejno problematiko, se je kmalu pokazalo kot nezadostno. Opazujemo lahko klasičen kvalitativen in kvantitativen porast dejavnosti (spill-over effect). Od strogo nujnega in funkcionalnega urejanja posameznih zadev se je kmalu razvilo sodelovanje na vseh področjih družbenega življenja, danes pa opazujemo že skupno načrtovanje in upravljanje družbenih dejavnosti. Poleg tega, da lahko zaznamo tudi vključevanje vse večjega števila subjektov v čezmejno sodelovanje, lahko tudi opazimo, da se je čezmejno sodelovanje širilo na geografsko sosednje regionalne oblasti, ki pa so bile vendarle oddaljene v tem smislu, da niso mejile na skupno državno mejo.

Tako so na subnacionalni regionalni ravni nastale ene najbolj karakterističnih oblik čezmejnega sodelovanja, t.j. delovne skupnosti regionalnih oblasti. Med njimi po pomembnosti izstopajo tiste, ki so nastale v gorskem svetu, kjer imajo regije poleg skupnih karakteristik podobne probleme izvirajoče iz njihovega gorskega geografskega in družbenoekonomskega položaja (npr. jurska delovna skupnost - CTJ) ali pa pirenejska delovna skupnost - CTP). Še posebno močno pa se je regionalno sodelovanje razvilo v geografski regiji alpskega prostora, ki ga sekajo številne nacionalne meje. Tako so nastale zahodnoalpska (COTRAO) in srednjealpska delovna skupnost (Arge Alp) ter nam najbolj poznana vzhodnoalpska ali Delovna skupnost Alpe Jadran.¹⁴

Vsebinsko sodelovanja zajema vso med seboj podobno

- 12 Politično gibanje evropskih regij zagovarja pot evropskega združevanja predvsem na federativnem načelu. Pri tem je ena od možnosti, da bi regije sestavljale senat bodočega evropskega parlamenta, ki bi obstajal poleg poslanske zbornice neposredno izvoljenih predstavnikov ljudstva. Po drugem konceptu naj bi regije postale volilna okrožja za neposredno voljene parlamentarce v Evropi itn.
- 13 Po eni strani gre za razvoj in potrebo družbenih odnosov v sodobni mednarodni skupnosti, po drugi strani pa se je sodelovanje na posameznih področjih, predvsem pri varstvu okolja in urejanju prostora, pokazalo kot popolnoma neučinkovito, če je potekalo preko nacionalnih centrov.
- 14 Ni naš namen, da bi v pričujočem delu obravnavali pojav DS Alpe-Jadran. O zgodovini razvoja sodelovanja Slovenije sem pisal v

problematiko posameznih regij (npr. oživiljanje gorskega sveta, vprašanje zaščite krajine ipd.) in določeno skupno problematiko (npr. varstvo okolja, delavce migrante ipd.) ter tudi vprašanja medsebojnega povezovanja (npr. na gospodarskem, znanstveno-tehničnem, športnem, kulturnem in drugih področjih). Formalno pa pomeni to sodelovanje odmik od državno uravnavanega in nadzorovanega čezmejnega sodelovanja. Je po svoje logičen nasledek tega, da so obmejno problematiko v začetku na formalni ravni urejevale države z meddržavnimi komisijami, ki bi nato sestavo komisijskih prepustile regionalnim in lokalnim oblastem, iz česar se je razvilo samostojno čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih oblasti. Širjenje vsebine sodelovanja pa je vzpodbudilo širjenje subjektov sodelovanja na vertikalni in na horizontalni ravni. Na horizontalni ravni je to pomenilo vključevanje širšega števila regionalnih oblasti v čezmejno sodelovanje. Na vertikalni ravni pa se je povečalo število subjektov sodelovanja znotraj subnacionalnih regij, ki so se pričeli povezovati pri čezmejnem sodelovanju.

Povečane pristojnosti subnacionalnih regionalnih oblasti na nacionalnem nivoju so med drugim vzpodbudile tudi mednarodno sodelovanje teh regij s sorodnimi oblastmi drugih držav, v začetku domnevno na dvostranski osnovi zaradi zgodovinske ali gospodarske povezanosti in zaradi iskanja pragmatičnih skupnih odgovorov na podobna vprašanja.¹⁵ Ta sorodnost in skupna pretekla in sodobna usoda je še najbolj prišla do izraza pri obmejnih regijah, ki so se poleg tega zaradi oddaljenosti od svojega nacionalnega središča in nezaokroženosti lastnega gospodarskega, kulturnega in družbenega prostora še dodatno počutile deprivilegirane in so iskale nekatere rešitve v čezmejnem in kasneje v mednarodnem povezovanju.¹⁶

Na osnovi podobnega razmišljanja in spoznanj o koristnosti mednarodnega večstranskega povezovanja regij s podobno problematiko, so se pričele povezovati tudi druge regije, ki sicer morda ozemeljsko ne mejijo neposredno med seboj, kljub temu pa imajo številne sorodne karakteristike in skupne probleme. Tako so nastala združenja regij sorodnih karakteristik, kot npr. glavnih nacionalnih mest (URCCE 1964), obrobno obmorskih regij

(CRPM 1973), izročilno industrijskih (RETI 1984) ipd. Ob tem pa se že pojavljajo bolj ali manj stalne oblike povezovanja glede na posamezno skupno problematiko (kot npr. transport - CITRAME ali glede na posamezno gospodarsko panogo, npr. vinogradništvo), kjer lahko torej govorimo o oblikah regionalnega funkcionalnega povezovanja. Vprašanje pa je, ali je v teoriji sploh smotno razlikovati med interesnim in funkcionalnim povezovanjem. Ne zgoj zato, ker je slednjega zaenkrat še manj, saj funkcijo tovrstnega sodelovanja opravljajo tudi različne nevladne organizacije in povezave raznih ustanov in institucij, odvisno pač od organiziranosti določene funkcionalne dejavnosti. Prej zato, ker tudi pri funkcionalnem povezovanju opazimo širjenje in intenziviranje dejavnosti, kar nas navaja na sklep, da funkcionalno sodelovanje teži k interesnemu povezovanju v širšem smislu.

Pomen in pojav regionalizma na subnacionalnem nivoju ter subnacionalna regionalna dejavnost v mednarodnem prostoru so povzročili, da so regije vključili tudi v delo mednarodne vladne organizacije Svet Evrope (SE). K temu niso prispevale samo države, temveč tudi predstavniki nacionalnih parlamentov, ki so bili pričani, da v koncept demokracije (za katerega se zavzema tudi SE) sodi regionalna prisotnost. Tako je leta 1975 nastala Konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE), ki je danes že de facto organ SE. Vrsta regionalnih združenj pa si je pričela prizadevati, da bi pri tej organizaciji dobile posvetovalni status.

V povezovanju je moč in morda prav zaradi omejenega prostora v mednarodnih organizacijah in pozitivnih izkušenj znotraj njih so se regije pričele povezovati tudi funkcionalno in interesno izven mednarodnih vladnih organizacij. V svojem mednarodnem delovanju, v mednarodni skupnosti, ki so jo tudi same delno preoblikovale, so našle zaveznike in podporo prav na nadnacionalnem nivoju. Težko bi zanikali vpliv subnacionalnih regij na sodobno evropsko skupnost, četudi je ta vpliv še tako omejen v nadnacionalnem povezovanju. Gotovo pa so tudi one tiste, ki danes soustvarjajo vsaj evropsko regionalno pravo na meddržavnem nivoju.¹⁷ So torej definitivno subjekt mednarodnih odnosov, četudi še ne subjekt mednarodnega

zborniku Steiner - Isak - Marko (Hg.), 1992, pod naslovom: Neue Aufgaben für Regionen - Stand und Perspektiven der internationalen Zusammenarbeit aus slowenischer Sicht, str.55-62. O zamujenih priložnostih pa v prispevku Bučar (1992) in v članku Univerzalizem in regionalizem v slovenski zunanji politiki, Teorija in praksa 5-6/1992, str.484-490. Dokumentacijski center DS Alpe-Jadran obstaja pri koroški deželni vladi.

15 Zanimivo delo o dvostranskih odnosih Slovenije z nekaterimi drugimi regijami je diplomsko delo Tatjane Kovačič: Mednarodno in čezmejno bilateralno regionalno sodelovanje Republike Slovenije (izbrani primeri), FDV, Ljubljana 1991.

16 Združenje evropskih obmejnih regij (AGEC) je nastalo leta 1971 v Strasbourgu.

17 Regije sodelujejo v okviru SE pri izdelavi vseh konvencij, ki imajo tudi regionalne učinke. Toda dve najpomembnejši konvenciji sta gotovo že omenjena Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju ozemeljskih skupnosti ali oblasti in Evropska listina o lokalni samoupravi, ki je stopila v veljavo leta 1989 (ETS 122).

prava.

Če so bila šestdeseta leta tega stoletja tisto obdobje, v katerem so posamezne regionalne povezave pričele nastajati, so bila sedemdeseta leta tista, v katerih se je njihovo sodelovanje razmahnilo v polni meri, tako po obsegu kot po vsebini. Toda v osemdesetih letih so regije pričele vse bolj spoznavati, da izmenjava izkušenj in medsebojno sodelovanje preprosto ne dajejo vseh odgovorov na izzive našega časa. Če so zato poizkušale preko medvladne organizacije SE v večji meri vplivati na politiko in ravnanje nacionalnih vlad, so se kmalu zavedele, da je meddržavna oz. nadnacionalna politika tista, katere učinki bodo najprej in najbolj občuteni prav na regionalnem nivoju. Meddržavno povezovanje z elementi nadnacionalne politike je dokončno politično zbudilo tudi subnacionalne regije. Znotraj kompromisov, ki se sklepajo pri meddržavnem "barantanju", lahko države izgubo ali minus na enem področju nadomestijo z nekakšno prednostjo ali plusom na drugem področju. Regije pa so običajno premajhne enote, da bi negativne učinke neke politike lahko kompenzirale na neki drug način.¹⁸

Prav nadnacionalna politika je torej lahko tista, ki najbolj in najtežje ogrozi prav subnacionalne regije. Tudi če nadnacionalna ali nacionalna politika predvidi določene regionalne kompenzacijske ukrepe, morajo regije vsaj sodelovati pri načrtovanju in izvajanju tovrstnih politik. In ne glede na gornje razmišljanje lahko v današnjem času znanstveno-tehnološke revolucije določeno dogajanje v oddaljenem kraju ogrozi razvojno substanco neke povsem druge regije. Zato so regije še kako zainteresirane, da so prisotne v mednarodni skupnosti, kjer, če že ne morejo vplivati na dogajanja, lahko vsaj dovolj zgodaj spoznajo procese, ki bodo gotovo vplivali na življenje v določeni regiji. Pravočasna in zanesljiva informacija pa že krepi njihovo življenjsko odpornost, ki je nujna za dobrobit prebivalstva.

Pojav združene Evrope je torej povzročil med drugim tudi potrebo po splošnejšem političnem delovanju in organiziranju regij ter predstavljanju njihovih potreb in interesov navzven. Za potrebe svojih dejavnosti pa so ustanovile tudi lastno strokovno-tehnično organizacijo. Tako sta nastali Skupščina evropskih regij (AER) in Center za evropski regionalni razvoj (CEDRE). Vsa ta prizadevanja regij v mednarodnih odnosih so dobila podporo prav tistih sil, ki težijo k evropskemu nadnacionalnemu povezovanju, saj so regije manj obremenjene s pojmom suverenosti, kot so nacionalne države, in to kljub temu, da samo gibanje za regionalizem vztraja prav na (različnosti in) enakopravnosti regij.

Podpora regionalizmu, ki je prišla iz nadnacionalnega povezovanja (predvsem iz Komisije ES) ne temelji zgolj na politični razumnosti glede upoštevanja realnih procesov, niti ni to zarota proti državni suverenosti. Gre za dosti bolj prozaične razloge in interese. Vsa zgodovina integracijskih procesov je pokazala, da ni uspešne integracije brez uravnoteženega regionalnega razvoja. Skrb za manj razvite regije torej ni toliko solidarnostna pomoč, temveč bolj skrb za potrebe razvitejših regij. Regionalna politika brez sodelovanja regij pa služi prej vsem mogočim drugim interesom kot pa uravnoteženemu razvoju in s tem deluje v bistvu dezintegracijsko. Tako je tudi v pogodbi o uniji iz Maastrichta predvidena ustanovitev odbora regij kot posvetovalnega organa Evropskega sveta (šefov držav in vlad) in Komisije ES.

V Evropi je jasno razpoznavna tako kvantitativna kot kvalitativna širitev mednarodnega subnacionalnega regionalnega sodelovanja. Najprej se je sodelovanje regij širilo geografsko, po pravilu od severa proti jugu (skandinavske dežele, renska os, Alpe, Pireneji). V začetku neinstitucionalno in neformalno, nato pod okriljem državnega sporazumevanja, torej formalno in končno institucionalno samostojno, kjer se elementi formalizma šele porajajo. Skladno s tem se je spreminjala oblika sodelovanja, ki je šla od reševanja ad hoc dnevnih problemov na posameznih segmentih do vseobsegajočega sodelovanja, skupnega načrtovanja in usklajevanja razvoja. Čezmejno sodelovanje pa je povzročilo tudi interesno in funkcionalno povezovanje v mednarodnem prostoru. Najprej sporadično, nato pa vedno bolj organizirano in institucionalno. V začetku interesno in funkcionalno, kar je kmalu preraslo v splošno politično in strokovnotehnično sodelovanje, institucionalizirano in organizirano. Podobne trende opazimo tudi pri vsebini sodelovanja. Če je to v začetku bilo usmerjeno na klasična področja propustnosti meje, izgradnje infrastrukture, na sektorsko sodelovanje na raznih področjih, lahko opazimo vse več prizadevanj za skupno investiranje, skupno znanstvenoraziskovalno dejavnost, uporabo novih tehnologij ipd.. Ne le, da regije spremljajo razvoj na področju sodobnih trendov razvojnih dejavnikov, temveč pri tem poizkušajo usklajevati akcije in skupno načrtovati dejavnosti. Na višjo stopnjo prihajajo tako področja sodelovanja kot njihove oblike.

Če je prvi odnos regij bil usmerjen na večjo afirmacijo v nacionalnem prostoru, je ta z večjo samostojnostjo prerasel na mednarodni prostor in njihovo organiziranje je preraslo v odnos do nad- oziroma meddržavnega povezovanja. Tako kot so pred tem regije poizkušale posredno vplivati na razvoj v mednarodni skupnosti

18 Spomnimo se poljedelskih regij ali regij težke industrije, regij odvisnih od ribolova ali kakšne monokulturne proizvodnje itn. Ukrep ES lahko najbolj prizadenejo prav tovrstne regije.

skozi nacionalni nivo, počnejo to sedaj neposredno na mednarodni ravni. Od neformalnih in sporadičnih prizadevanj do vse bolj organiziranih in institucionaliziranih.

Eden gonilnih motorjev pri mednarodnem sodelovanju pa ostajajo poleg najbolj razvitih¹⁹ tudi obmejne regije. Te so bile tiste, ki so najprej sodelovale čezmejno in zelo zgodaj pričele sodelovati interesno. Svojo depri-vilegirano obmejno lego so poizkušale obrniti v določeno prednost. Tam, kjer so se države najtesneje povezale, torej v ES, so se tudi regije tesneje med seboj povezale in med drugim so dosegle, da je skupnost pričela financirati čezmejne razvojne programe in s tem razvijati čezmejne regije. S tem pa so se pričele ločevati t.i. notranje obmejne regije, ki mejijo na regije neke

druge države članice ES, in zunanje obmejne regije, ki mejijo na regije držav nečlanic ES. Slednje tudi seveda težijo k čezmejnimi povezavam, pri čemer težijo k istemu statusu, kar se čezmejnih razvojnih programov tiče, kot ga imajo notranje obmejne regije v ES. Načelo solidarnosti kot element evropske demokracije jim bo pri tem gotovo zagotovil pomoč ostalih regij, zahteva po uravnoteženem razvoju pa tudi podporo državam in meddržavnega povezovanja. Ne nazadnje pa bo svoje doprinesel tudi varnostni vidik, ki je eden od izvirov sodelovanja. Tak trend razvoja bo gotovo vplival na porastu regionalizma v vseh tistih državah, ki bodo želele slediti zahodnoevropskemu vzorcu razvoja. V to skupino pa bojda sodijo tudi nekdanje jugoslovanske republike.

RIASSUNTO

L'Autore constata che il regionalismo subnazionale rappresenta una tendenza nello sviluppo degli stati europei, il che è la conseguenza della regionalizzazione e del regionalismo che in essi si sono affermati. La regionalizzazione è il fenomeno di trasmissione delle competenze dal potere centrale alle unità amministrative subnazionali, che gli stati intraprendono per poter più facilmente dirigere le relazioni sociali. Il regionalismo, invece, è la richiesta della popolazione di avere maggior influenza sul destino della propria vita e dell'ambiente in cui vive. Nel linguaggio politico le regioni subnazionali sono quindi unità giuridico-amministrative di uno Stato, immediatamente sotto il potere centrale e al di sopra dei poteri locali. La maggiore consapevolezza a livello regionale della responsabilità per il proprio sviluppo, ha comportato che le regioni hanno cominciato ad inseguire la realizzazione dei propri obiettivi non soltanto all'interno del territorio nazionale, bensì anche al di là dei confini statali. In un primo tempo hanno stretto relazioni transconfinarie per rispondere ai bisogni degli abitanti delle aree di confine, e successivamente anche agli interessi funzionali a livello internazionale più ampio. Quando le regioni hanno constatato che sono più sensibili e suscettibili alle politiche di integrazione sovranazionale, hanno istituito anche una loro associazione politica globale. Mediante le diverse forme di unione cercano di influire non solo sulle politiche degli stati nazionali, ma anche direttamente sulle politiche di integrazione sovranazionale. I successi avuti in tale campo le include indubbiamente tra i soggetti delle relazioni internazionali, anche se ancora non sono soggetti del diritto internazionale. Le tendenze di sviluppo a livello europeo sono però chiaramente riconoscibili e nessuna futura architettura europea può trascurare il ruolo delle regioni subnazionali nei rapporti internazionali. Le regioni subnazionali e transconfinarie (transnazionali) sono l'espressione delle necessità e delle richieste che la popolazione di queste aree manifesta.

19 Omenimo samo t.i. sodelovanje "štirih motorjev": leta 1989 so Lombardija, Baden-Württemberg, Rhone Alpes in Katalonija podpisale skupno deklaracijo o sodelovanju pri prenosu tehnologije, promociji designa in pri raziskavah. Toda tudi sicer opažamo gonilno silo najrazvitejših regij npr. Bavarske, Furlanije - Julijske krajine itn.

LITERATURA

- Bučar, Bojko** (1993): Mednarodni regionalizem - mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij, Ljubljana, Znanstvena knjižnica FDV.
- Bučar, Bojko** (1992): The Role of Small States and Regions in the Future of Europe, v: Nastajanje slovenske državnosti (Zbornik referatov), Ljubljana, Slovensko politološko društvo, str. 63-71.
- Devetak, Silvo - Flere, Sergej - Seewann, Gerhard (Ed.)** (1993): Small Nations and Ethnic Minorities in an Emerging Europe, München, Slavica Verlag Dr. Anton Kovač.
- Hummer, Waldemar** (1992): Subsidiarität und Federalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften?, Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internat. Privatrecht und Europarecht, 2, str. 81-91.
- Hummer, Waldemar in Bohr, Sebastian** (1992): Die Rolle der Regionen im Europa der Zukunft - Subsidiarität - Federalismus - Regionalismus in vergleichender Betrachtung, v: Eisenmann, Peter in Rill, Bernd (Hrsg.): Das Europa der Zukunft, Regensburg, Friedrich Pustet Verlag, str. 65-101.
- Lang, Winfried** (1982): Der internationale Regionalismus - Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung, Wien - New York, Springer - Verlag
- Lang, Winfried** (1981): Regionalismus auf internationaler Ebene, v: Regionalismus in Europa, München, INTEREG, 1. zvezek, str. 253-6.
- Massart-Pierard, Françoise** (1974): Pour une doctrine de la région en Europe - Régionalisation et régionalisme, Louvain, Centre d'études européennes, Université catholique de Louvain.
- Ricq, Charles** (1979): Région, régionalisation, régionalisme, Dossier, 1(1).
- Steiner-Isak-Marko (Hg.)** (1992): Alle Macht nach unten? Regionen und Gemeinden gestalten die neuen Demokratien Europas, Graz, Leykam.