

THE CONCEPT OF REGION AND ITS DEFINITION IN EUROPEAN PERSPECTIVE

University Lecturer PhD Mihai CUCERZAN
University of Agricultural Sciences and Veterinary Medicine of Cluj-Napoca

ABSTRACT. This paper aims to define the concept of region. The complexity of this reality called "region" is reflected in the diversity of definitions and concepts that exist. The regions were created to increase the quality of life. The concept of region support the process of regionalization, which is one of the most important phenomena in the contemporary European society.

KEYWORDS: region, regionalization, modernization, regional development, European regions.

Conceptul de regiune și defnirea sa în perspectivă europeană

Complexitatea realității denumită “regiune” se reflectă fidel în diversitatea definițiilor și a concepțiilor despre regiune. Întâlnim în repertoriul acestor definiții și concepții întreaga varietate a factorilor care caracterizează viața socială a omului, de la aceia geografici și istorici la aceia politici, economici și comerciali, etnici și culturali.

Parlamentul European definește regiunea drept “teritoriul ce formează din punct de vedere geografic o unitate evidentă și a cărei populație se caracterizează prin anumite elemente comune”[1].

Carta Regionalizării Europei arată că regiunea este “o zonă care din punct de vedere geografic constituie o unitate sau un complex de zone care se disting prin anumite specificități și a căror populație este reprezentată prin anumite elemente comune, populație care dorește să mențină aceste elemente și să le dezvolte pentru asigurarea dezvoltării sociale și economice” [2].

În viziunea Asociației Regiunilor Europene “Regiunea este entitatea situată imediat sub nivelul guvernului central, cu o putere politică de reprezentare înrădăcinată în existența unui consiliu ales, sau de către o asociație sau grup ce reprezintă autoritatea la nivel regional” [3].

Comisia Europeană consideră că “regiunea nu reprezintă decât un instrument de promovare structurală, concentrat asupra punctului de vedere al economiei regionale și asupra nomenclurii unităților teritoriale statistice [4].

Conform Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 151/1998, (publicată în Monitorul oficial al României din 5 octombrie 1998), „Regiunile de dezvoltare, denumite în continuare regiuni, sunt zone ce corespund unor grupări de județe, constituite prin asocierea voluntară a acestora pe bază de convenție semnată de reprezentanții consiliilor județene și, respectiv ai

Consiliului General al Municipiului București” (art.2,1). „Regiunile constituie cadrul de concepere, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională, precum și de culegere a datelor statistice specifice, în conformitate cu reglementările europene emise de Eurostat pentru nivelul al doilea de clasificare teritorială, NUTS 2, existent în Uniunea Europeană (art. 2,2). Dicționarul explicativ al limbii române definește regiunea ca fiind o unitate teritorială întinsă, cu caracteristici relativ omogene.

Prezentăm în continuare câteva definiții și caracterizări ale regiunii datorate unor cercetători ai problemei.

Printre alții, W. Isard apreciază că “o regiune sau un sistem de regiuni reprezintă un organism viu [subl. ns.] ce conține numeroase și diverse unități – politice, economice, sociale și culturale – al căror comportament este condiționat de factori psihologici, instituționali, de interdependență etc” [5]. Pentru E. Juillard “regiunea este un spațiu funcțional organizat în jurul unui oraș care dispune de gama aproape completă de servicii, unitatea sa este caracterizată de o anumită coerență, de un sistem deseori invizibil de fluxuri de toate felurile: oameni, bunuri, capital, mijloace de informare, care creează diverse solidarități între locuitorii săi și un sentiment de apartenență comună la același spațiu” [6]. M. Spindler înțelege prin regiune, în primul rând zone ținute împreună de similitudini sau câmpuri de acțiune a unei anumite unități culturale, sociale, politice sau economice [7]. D. Lăpple scrie despre regiune ca fiind “un câmp de acțiune socio-economică, de relații spațiale de cooperare și interacțiune economică, socială și politică în cadrul unor rețele politice și instituționale”[8]. Plecând de la conceptul general de “arie geografică” M. Koter descrie regiunea ca fiind o asemenea “arie” cu proprietăți culturale, sociale, economice și politice distincte. Forțele active sunt însă locuitorii ei, care se simt diferiți de vecini și care se identifică ei înșiși cu acel teritoriu pe care îl consideră patria lor, astfel încât sunt mândri că îi aparțin și îi promovează identitatea” [9]. Sistemul denumit regiune se definește în concepția lui P. Schmitt-Egner, prin următoarele elemente: forma (o delimitare în funcție de relațiile sale interne și externe), conținutul (aspectele politice, juridice, socio-economice și culturale), scopul (activitatea programată în interior și exterior), mijloacele (tot ceea ce rezumă “competența regională”), actorii (individuali, colectivi și sociali) [10].

Comparând aceste considerații asupra noțiunii de regiune putem să desprindem câteva note esențiale: regiunea este o realitate socio-umană care îmbină factorul teritorial, preponderent geografic, cu acela demografic, realitate caracterizată prin faptul de a fi o “zonă sau un complex de zone” având împreună anumite specificități geografice și demografice, o “entitate” sub-statală cu anumite atribuții administrative, un “instrument” al economiei acestei entități. Rețin atenția, între altele, expresii precum “elemente comune”, “anumite specificități”. Chiar dacă textele în discuție nu ne spun explicit despre ce fel de elemente este vorba, se înțelege că este vizată, peste tot, o comuniune de interese și de aspirații esențialmente pe bază geografică și economică, precum și culturală. Însă oricâte elemente sunt invocate spre a defini regiunea, apare ca evident faptul că ea reprezintă: 1. o identitate materială (geografică, economică) și spirituală (de conștiință a acestei identități și de voința de a o constitui și manifesta), 2. că această identitate este o identitate (distinctă) atât față de stat (țara maternă) cât și față de continent, 3. că ea este un sistem de relații sociale (materiale și spirituale) definit printr-o interdependență liber solicitată și acceptată între diferite spații socio-umane având ca subiect comun zone învecinate acestora. Nu se poate ignora că definirea - circumscrierea regiunii are în vedere un spectru corespunzător de semnificații, de la acelea zise “locale”, în interiorul unei țări, la acelea supranaționale, în afara

granițelor țării. Apreciem că factorul geografic este un element, deși sine qua non, oarecum de “formă” al realității numită regiune în timp ce activitatea umană îi conferă conținutul principal.

O problemă importantă, după aceea a definiției, este problema clasificării regiunilor. Criteriile propuse pentru identificarea regiunii – care pot fi tot atât de bine elemente ale definirii acesteia – sunt, între altele: 1. geografic (pe lângă delimitarea teritoriului, formele de relief); 2. istoric (inclusiv tradițiile); 3. economic (tipul principal de activitate economică și nivelul său de dezvoltare); 4. politic; 5. administrativ (aleatoriu); 6. democratic; 7. etnico-lingvistic (și cultural); 8. religios; 9. legat de frontiere – cum ar fi regiunea frontieră [11].

Masard - Pierrard propune o clasificare după următoarele “caractere”: 1. Sectorial: a. regiunea naturală geografică; b. regiunea economică; c. regiunea sociologică - “ansamblul social”; d. regiunea administrativă; 2. Sintetic: a. ca obiect al planificării teritoriale pe bază de principii economice, tehnice, urbane, umane ș.a.; b. regiunea politică – intermediar între prerogativele centrale și acelea locale; 3. Structural: a. regiuni federale, precum Germania, Austria, Elveția; b. Regiunile în cadrul unui stat descentralizat, precum Italia până în 1970, comunitățile spaniole autonome sau acelea insulare portugheze; c. Regiunile unui stat “deconcertat” - Franța până în 1969 cu competențe foarte restrânse [12].

Altă clasificare propune B. Hettne. Conform acestuia, există regiunea delimitată natural; regiunea ca întreg social definit prin legături culturale, politice și economice; regiunea ca formă de cooperare culturală; regiunea ca “societate civilă” manifestată prin cultură comunicare sau valori.

Tratatele europene acreditează două tipuri de regiuni: 1. “regiunile funcționale”; precum acelea economice (spre exemplu: agricole) fără granițe administrative fixe; și 2. regiunile administrativ-politice (Tratatul de la Maastricht).

Prezentăm în continuare studiile efectuate pentru Parlamentul European și pentru Consiliul Europei privitoare la tipurile de regionalizare din Europa:

A. Studiul Parlamentului European, realizat de profesorul Gerald Marcon de la Universitatea Sorbona, consideră că, în prezent, în Europa, pot să fie identificate cinci tipuri de regionalizare:

1. Regionalizarea administrativă. În acest caz, statul creează autorități subordonate guvernului sau instituții ce activează sub controlul său sau în numele său. (Grecia, Portugalia, Anglia, Suedia, Estonia, Ungaria, Lituania, Slovacia, Slovenia, Bulgaria).

2. Regionalizarea prin intermediul autorităților locale. În astfel de situații autoritățile locale existente îndeplinesc și funcții specifice regionale, fie prin extensia responsabilităților inițiale, sau prin cooperare într-un context mai larg (Danemarca, Finlanda, Islanda, Irlanda, Germania).

3. Descentralizarea regională. Acest sistem presupune crearea sau substituirea unei noi autorități la un nivel situat peste nivelul autorităților teritoriale existente, această structură fiind regiunea. Exemplul tipic este Franța. În Estul Europei, Polonia și Cehia și, mai nou, Slovacia, Bulgaria și Slovenia, au introdus un sistem de descentralizare regională.

4. Regionalizarea politică sau autonomie regională (regionalism instituțional). Acest tip de regionalizare este considerat un model care tinde spre autonomie regională și se regăsește în unele state din Uniunea Europeană (Spania, Italia, Belgia), dar funcționează și în anumite arii din Portugalia și Marea Britanie (Scoția, Țara Galilor). Deosebirea esențială constă în puterile legislative acordate prin constituție acestui tip de regiune prin convenții de devoluție. Acest tip

de regionalizare se caracterizează prin parlament propriu al regiunilor care pot legifera în anumite domenii stabilite prin constituție.

5. Regionalizarea de tip federal. Federalismul, prin el însuși, nu este o formă de regionalizare, deși instituțiile sale sunt influențate de tendința spre regionalizare. De asemenea, regionalizarea nu este uniformă. În unele state pot exista mai multe tipuri de regiuni (Germania, Austria și Belgia și într-o oarecare măsură Rusia)” [13]. Cele cinci modele pot fi puse pe o scală a descentralizării de la 1 la 5, modelul 1 fiind cel mai puțin descentralizat, iar modelul 5 reprezintă maximul posibil de descentralizare.

B. Studiul efectuat de Consiliul Europei a identificat cinci modele de regionalizare în Europa după cum urmează: modelul 1 – regiuni cu putere de a adopta legislație primară, existența lor fiind garantată de Constituție sau de o lege federală, neputând fi contestată împotriva voinței lor. Modelul 2 – regiuni cu putere de a adopta legislație primară, a căror existență nu este garantată de către Constituție sau de o lege federală. Modelul 3 – regiuni cu putere de a adopta legi, în concordanță cu prevederile și principiile generale stabilite de legislație națională, a căror existență este garantată de Constituție. Modelul 4 – regiuni cu putere decizională (fără putere legislativă) și Consilii direct alese de populație. Modelul 5 – regiuni cu putere de decizie (fără putere legislativă) și Consilii alese de consiliile locale componente.

La nivelul Europei se manifestă o tendință spre regionalizare de tip administrativ, însă Consiliul Europei nu dispune de un instrument juridic agreat de către statele membre prin care să se realizeze o organizare teritorial-administrativă de tip regional, unanim acceptată de către toate statele” [14].

În legătură cu determinarea caracterului rural sau urban al unei regiuni s-a propus ca principiu raportul cantitativ dintre populația rurală și populația urbană după cum urmează: "regiune predominant rurală, regiunea în care peste 50% din populație domiciliază în comune și/sau sate; regiune semnificativ rurală; 15-50% din populație domiciliază în localități rurale; regiune predominant urbană; peste 15% din populație domiciliază la oraș" [15].

Conceptul de regionalizare, inevitabil în discuția despre regiune și raportul său cu întregul continental respectiv cu statul național, semnifică atât procesul care acționează în direcția constituirii de regiuni (“descentralizarea”) cât și rezultatul său - regiunea.

Iată și o definiție mai amplă, capabilă să prezinte complexitatea problemei; „Regionalizarea este procesul care creează capacități pentru acțiuni independente ce urmăresc dezvoltarea unei arii specifice (sub-naționale dar supra-locale) prin mobilizarea potențialului economic și, unde este posibil, al specificităților locale și regionale. Procesul poate să apară pe baza instituțiilor existente sau poate da naștere unei noi organizări teritoriale, dacă ea poate servi mai bine acestor scopuri” [16]. Observăm că sistemul de referință al acestei definiții nu se constituie ca raport între o realitate suprastatală și stat și cu atât mai puțin nu este supralicitată o situație de independență sau autonomie (față de stat), ci o arie “specifică” sub-statală dar supra-locală.

Opus centralismului statal, dominant multă vreme în istoria Europei și nu numai, regionalismul apare ca o atitudine asociată regionalizării și regiunii. Față de fenomene precum mondializarea sau globalizarea, integrarea europeană ș.a., această atitudine este derivată nu de puține ori din considerarea particularului și „localismului”. „Din Grecia în Finlanda, din Statele Unite în România, din Catalonia în Scoția, el poate evolua de la stilul „neo-istoric” la cel „neo-rural”. El se poate confunda în Europa Centrală cu o formă exacerbată a unei forme de

naționalism. Analiza nu poate de aceea să fie disociată de contextul istoric, ideologic și filosofic” [17].

M. Keating descrie următoarele tipuri de regionalism: a. conservator (cu accent pe afectivitatea adeptilor și în opoziție cu statul „modernizator”); b. burghez (îndeosebi în zonele industrializate și dezvoltate economic); c. tehnocratic și depolitizat; d. progresist (regiunea ca atare fiind o sursă democratică de progres); e. populist (cu opoziție față de „centrul” statului); f. integrator (când pledează pentru o mai bună integrare în statul căruia îi aparține); g. dezintegrator (când reclamă o autonomie pronunțată sau chiar separarea de stat) [18].

Într-o altă abordare, regionalismul este o formă de organizare a statului având următoarele funcții: a. tehnică (de realizare a unor obiective centrale, guvernamentale); b. integratoare (de satisfacere a unor necesități ale populației prin autonomia acesteia); c. democratică (de participare oprită prin transferul de competențe și putere); d. cooperativă (pentru realizarea cooperării între regiune și stat, respectiv între diferite regiuni) [19]. Derivată tot din statutul regiunilor cât și din relațiile dintre ele este o problemă a Regiunilor Frontaliere și Transfrontaliere.

Regiunea Frontalieră este caracterizată de către Consiliul Europei ca fiind “o regiune potențială, inerentă din punct de vedere geografic, istoric, ecologic, economic sau a consistenței etnice, întreruptă de suveranitatea unor guverne ce dețin puterea de o parte și de alta a frontierei” [20].

De o acuitate deosebită este problema relațiilor dintre astfel de regiuni. Îndeosebi după cele două mari conflagrații mondiale ale sec.XX s-a statornicit oficial, deși a fost încălcat nu o dată, principiul inviolabilității frontierelor de stat, respectarea acestui principiu fiind considerată o condiție și o garanție a securității și a relațiilor politice, economice și culturale dintre state. Încă în concepția vizionară a unor politicieni de prestigiu, așa cum a fost și Nicolae Titulescu, granița nu era înțeleasă ca un mijloc de separare și izolare ci un spațiu de legătură: “Frumtaria, spunea Titulescu, așa cum a fost concepută în trecut, e o grea povară, oriunde ai așeza-o, căci ea separă oamenii. Așadar nu mutând frontiere cu câțiva kilometri la est sau la vest se servește mai bine pacea. Ceea ce trebuie făcut pentru a asigura pacea este ca popoarele să lucreze pentru a spiritualiza frontiera prin acorduri de tot felul. (...) Nu de revizuirea frontierei are nevoie omenirea, ci de revizuirea propriilor ei judecăți” [21].

În Charta Europeană a Regiunilor Frontaliere și Transfrontaliere (2004) este formulat principiul cooperării dintre regiuni prin acceptarea particularităților acestora. “Cunoașterea și înțelegerea particularităților culturale, sociale, economice și logistice ale unei regiuni vecine, care contribuie la întărirea încrederii reciproce, sunt condițiile esențiale ale reușitei în cooperarea transfrontalieră” [22].

Încă în Tratatul cunoscut sub titlul de Convenția cadru de la Madrid (1980), realizat și adoptat din inițiativa Consiliului Europei în favoarea activității regiunilor, se precizează faptul că “autoritățile locale și regionale au vocație naturală pentru a fi responsabile de cooperarea transfrontalieră destinată întăririi raporturilor de proximitate între colectivitățile teritoriale dintre două sau mai multe asemenea unități” [23]. Totodată Convenția cadru arată ce se înțelege în concepția autorilor săi prin cooperare transfrontalieră: “orice concentrare care vizează să întărească și să dezvolte raporturile de vecinătate între autorități și colectivitățile teritoriale ce țin de două sau mai multe părți contractante, precum și realizarea acordurilor și înțelegerilor utile în

acest scop. Cooperarea transfrontalieră se va exercita în cadrul competențelor colectivităților sau autorităților teritoriale, în concordanță cu definirea lor în legislația internă” [24].

Problematica generală a dezvoltării regionale cunoaște un dinamism specific. Augmentată în ultima vreme tot mai mult prin “zonele transfrontaliere”, această problemă vizează aspecte cum ar fi: înlăturarea frontierelor interne ale Uniunii Europene, acestea devenind, într-o exprimare fericită, “frontiere externe”; în anii 2004, 2007 și 2013 intrând noi state în componența sa, frontierele externe ale statelor membre au devenit frontiere “interne” ale acesteia. Apoi, se vorbește tot mai mult de trecerea de la noțiunea de “regiune” la aceea de “spațiu de dezvoltare”.

Politica regională reprezintă o prioritate a Uniunii Europene prin intermediul căreia sunt vizate aspecte precum crearea de locuri de muncă, sporirea competitivității, creșterea economică, îmbunătățirea calității vieții și implementarea unei dezvoltări durabile. Concomitent, aceasta reprezintă și o expresie a solidarității Uniunii cu țările și regiunile mai puțin dezvoltate, în vederea reducerii disparităților economice și sociale prezente la nivel european.

Astfel, în acest scop, în perioada 2014-2020, Uniunea Europeană va investi peste 350 miliarde euro în regiunile Europei.

Observând multitudinea problemelor caracteristice regiunii și regionalizării pe continentul european, nu se poate să nu observăm complexitatea și profunzimea acestora în contextul cauzelor care le-au generat, a situației lor actuale și a efectelor imediate și mai îndepărtate în viața politică, economică, juridică și culturală – respectiv în mentalitatea și comportamentul oamenilor.

Precum se vede, crearea de regiuni frontaliere sau transfrontaliere este un proces istoric obiectiv afirmat în direcția apropierii oamenilor și popoarelor, în beneficiul acestora. În acest sens documentele citate prevăd atenții sporite față de regiunile mai puțin dezvoltate. Astfel, în Carta Regiunilor Frontaliere și Transfrontaliere sunt menționate câteva din problemele majore ale unor asemenea regiuni: structurile administrative, legislația privitoare la dezvoltarea regională, protecția mediului, chestiuni sociale cum ar fi transporturile, salariile, siguranța, preconcepțiile relative la vecinii de dincolo de frontieră.

Însă oricât ar fi de complexe aceste probleme și dificile prin complexitatea lor – este vorba de existența respectată a statelor europene - subiecții de drept internațional, de relațiile dintre aceste state, respectiv regiunile lor transfrontaliere. Oricum, crearea și activitatea acestor regiuni nu trebuie să afecteze suveranitatea politică a statelor, frontierele acestora, ci să realizeze “fluidizarea” lor în cadrul unor conexiuni economice, comerciale, culturale. Asemenea regiuni nu pot să fie rampe de lansare sau pretexte ale unor programe cu finalități politice pe criterii etnice.

Create din necesități obiective (economice, comerciale, culturale), regiunile contribuie la creșterea calității vieții populației, la dezvoltarea nivelului său de viață materială și spirituală. Regionalizarea statelor se poate considera ca reprezentând un element al integrării europene, prin stabilirea unui raport care are ca scop corectarea dezechilibrelor regionale, acordând legitimitate regiunilor și acelor organisme care le reprezintă interesele. În plus, acest proces poate fi socotit ca un factor determinant în procesul de democratizare.

Referințe

- [1] Marcou G., (1998), *La régionalisation en Europe*, Edit. European Parliament, p. 26;
[2] *Apud.* Barna C.R., (2007), *Dezvoltarea regională în Europa*, Cluj-Napoca, Edit. Fundației pentru studii europene., p. 37;
[3] *Apud. ibid.*, p. 17;
[4] *Ibid.*, p. 39;
[5] *Ibid.*, p. 4;
[6] *Ibid.*, p. 17;
[7] Splinder M.(2005), *Regionalismus im Wandel*, Berlin, Edit. VS Verlag, p. 72.
[8] *Apud.* Barna C.R., *op. cit.*, p. 25.
[9] *Ibid.*, p. 37.
[10] *Ibid.*, p. 25-26.
[11] *Ibid.*, p. 34-36.
[12] *Ibid.*, p. 29.
[13] Otiman I.P., (2006), *Dezvoltarea rurală durabilă în România*, Edit. Academiei Române, București, p. 261-262.
[14] *Ibid.*, p. 261-263.
[15] Vincze M. (2001), *Dezvoltarea regională și rurală. Idei și practici*, Cluj-Napoca, Edit. Presa Universitară Clujeană, p.10.
[16] Marcou G., *op.cit.*, p.22.
[17] Loyer F., (2001), *Le regionalisme, architecture et identité*, Paris, Edit. du Patrimoine, p. 35, *apud.* Barna C.R., *op. cit.*, p. 44.
[18] *Apud.*, Barna C.R.,, *op.cit.*, p. 46;
[19] Kinsky F., (1995), *Föderalismus...*,*apud.* Barna C.R., *op.cit.* p. 47.
[20] *Apud.*, Barna C.R., *op.cit.*, p. 247;
[21] *Apud.* Potra G., (1996), *Nicolae Titulescu, Pleoarie pentru pace*, București, Edit. Enciclopedică, p. 237;
[22] *Apud.*, Barna C.R., *op.cit.*, p. 244.
[23] *Ibid.*
[24] *Ibid.*, p. 245.

Bibliografie

- Barna C.R., (2007), *Dezvoltarea regională în Europa*, Cluj-Napoca, Edit. Fundației pentru studii europene.
Marcou G., (1998), *La régionalisation en Europe*, Edit. European Parliament.
Otiman I.P., (2006), *Dezvoltarea rurală durabilă în România*, București, Editura Academiei Române.
Potra G., (1996), *Nicolae Titulescu, Pleoarie pentru pace*, București, Edit. Enciclopedică.
Splinder M., (2005), *Regionalismus im Wandel*, Berlin, Edit. VS Verlag.
Vincze M., (2000), *Dezvoltarea regională și rurală. Idei și practici*, Cluj-Napoca, Edit. Presa Universitară Clujeană.