

Alpska konvencija – temelj skupne alpske politike

Alpe so najvišje gorovje v zahodni Evropi. So življenjski prostor skoraj 14 milijonov ljudi, 30.000 živalskih in 13.000 rastlinskih vrst, posebna regija, ki z Alpsko konvencijo razpolaga s posebnim sporazumom, katerega namen je zagotavljati trajnostni razvoj na tem območju. Mednarodna komisija za varstvo Alp (CIPRA) spremlja sporazum že od samega začetka, saj je pripravo tovrstne konvencije zahtevala že leta 1952, ko je bila ustanovljena. Danes je CIPRA zagotovo najbolj angažirana organizacija s statusom opazovalke, ki veliko energije in finančnih sredstev porabi za izvajanje in nadaljnji razvoj Alpske konvencije. Kljub svoji ozki povezanosti z Alpsko konvencijo ali pa prav zaradi nje mora biti dvajsetletnica Alpske konvencije povod, da CIPRA preveri in aktualizira svoj odnos do te edinstvene pogodbe.

S podpisom Sporazuma o varstvu Alp, s krajšim imenom Alpske konvencije, so alpske države 7. novembra 1991 v Salzburgu prvič soglasno nastopile v vlogi deležnikov in se podale na skupno pot alpske politike, ki se je do tedaj oblikovala na ravni posameznih držav. Okoljski ministri in ministrice sedmih alpskih držav in Evropske unije so se tistega dne podpisali pod štirijezični dokument in s tem pod skupni, zavezujoči cilj, tj. da „z upoštevanjem načela preventive, povzročiteljeve odgovornosti in sodelovanja zagotavljajo enotno politiko za ohranitev in varstvo Alp [...] s preudarno in trajno rabo virov“.

Alpska konvencija je postala temelj nove alpske politike: namesto političnih izjav o nameri naj bi se določile zavezujoče, iztožljive določbe, ki bi morale veljati na celotnem območju Alp. Ker pa Alpe niso le naravni, temveč tudi življenjski in gospodarski prostor, se snovalci Konvencije niso omejili le na eno tematiko, kot je to običajno pri drugih mednarodnih konvencijah, temveč so se odločili za zelo široko zastavljeno zasnovo razvoja v smislu trajnostnosti. Alpska konvencija je tako eksperiment, prvi poskus velike gorske regije, da bi svoj prihodnji razvoj usmerjala v obliki skupne pogodbe.

V dvajsetih letih, odkar obstaja Alpska konvencija, so v Alpah nastale različne mreže, katerih namen je prenos znanja, sodelovanje in uresničevanje ciljev Alpske konvencije. Pogodba zbližuje ljudi, ustvarja zavest o Alpah in omogoča istovetenje s posebnim življenjskim, gospodarskim in sprostivnim prostorom. V tem smislu je Alpska konvencija uspešna na različnih ravneh. Številnih mrežnih organizacij, kot sta, denimo, Omrežje občin „Povezanost v Alpah“ ali Mreža zavarovanih območij v Alpah (Alparc), brez Alpske konvencije ne bi bilo. V posameznih državah, npr. v Avstriji, pa ima Alpska konvencija pomembno vlogo tudi v vsakodnevnem političnem in upravnem življenju.

Pa vendarle moramo danes, po dveh desetletjih Alpske konvencije, ugotoviti naslednje: Alpska konvencija boleha. Po eni strani ji škodi mukotrpnost razprav v Stalnem odboru. Zdi se, da je ta povsem izgubil izpred oči skupno vizijo. Po drugi strani pa je pozicija Alpske konvencije oslABLJENA tudi zato, ker Švica in Italija nista ratificirali še nobenega protokola, Evropska unija in Monako pa le nekatere protokole, in ker jo druge države izvajajo le obojavljajoče. Množijo se predvsem upravni postopki in veliko število dokumentov. Delovanje Stalnega sekretariata je omejeno na upravljanje Alpske konvencije, sredstev za izvajanje projektov, ki bi na območju Alp dosegali učinek in pozornost, skorajda ni. Samostojne pobude za izvajanje Alpske konvencije, denimo s strani občin ali društev, so seveda dobrodošle, vendar so le redko deležne namenske podpore. In medtem ko nekatere države predlagajo konkretne projekte, druge s tem iz neznanega vzroka ne soglašajo. Vprašljive so postale celo pobude, ki odlično delujejo, npr. Mreža zavarovanih območij v Alpah (Alparc).

Politična sprejemljivost Alpske konvencije je bila omejena že od vsega začetka. Lokalni in regionalni organi ter njihovi predstavniki kot tudi alpsko prebivalstvo se v Alpski konvenciji večkrat omenjajo kot deležniki trajnostnega razvoja, kljub temu pa Alpsko konvencijo pozna še vedno sorazmerno malo ljudi, ki sicer živijo na alpskem območju, tisti pa, ki zanjo vedo, nimajo občutka, da bi bili z njo povezani, ali pa v njej vidijo le dodatne omejitve poleg že obstoječih zakonov. Drugi kritiki Alpski konvenciji očitajo, da je še vedno preveč zaščitniška. Pa čeprav je v preambuli okvirne konvencije določeno, „da so varstvo okolja, družbeni in kulturni razvoj kakor tudi gospodarski razvoj alpskega prostora enako pomembni cilji in da je zato treba iskati dolgoročno trdno ravnotežje med njimi“.

Večina pogodbenic Alpski konvenciji priznava vedno manj politične teže, kar pa zadeva Evropsko unijo, ta za Alpsko konvencijo brez zadržkov kaže svoje nezanimanje ali celo neodobranje, to pa spet ovira celovitost njenega razvoja v smislu dopolnitve evropskega pristopa.

S sedanjo krizo Alpske konvencije se pojavljajo predlogi, da bi ta instrument opustili in se namesto tega osredotočili na izdelavo strategije za Alpe v vlogi makroregije EU. Izdelava strategij za makroregije, ki jih trenutno spodbuja EU, se zdi smiselna, vendar pa CIPRA dvomi o smiselnosti ustanovitve makroregije na območju pobude Interreg – območje Alp: medtem ko Alpska konvencija Alpe s 190.000 kvadratnimi kilometri in 14 milijoni prebivalcev razmejuje po zdravi človeški pameti, pa EU ta prostor pojmuje precej široko in tako program za območje Alp zajema 450.000 kvadratnih kilometrov in šteje 70 milijonov prebivalcev. To pomeni, da metropole, ki ležijo zunaj Alp blizu alpskega obrobja, nedvomno prevladujejo nad alpskim območjem z ozirom na prebivalstvo, delovna mesta in število glasov volivcev. Da bi se tovrstna strategija za Alpe lahko trajnostno razvijala, bi bilo zato bolj smiselno, da EU območje prihodnje alpske makroregije omeji na območje veljavnosti Alpske konvencije.

Leta 2009 je bila ozemeljska kohezija z Lizbonsko pogodbo prvič tudi normativno opredeljena kot cilj EU. Tudi gore so z njo dobile pomembno težo v političnih razpravah, makroregijam pa je bil pripisan večji pomen. Še vedno ostaja nejasno, kakšno bo konkretno uresničevanje makroregij v praksi. Z vidika CIPRE stanje razprave in razpoložljive informacije trenutno še ne omogočajo jasnega stališča o morebitni alpski makroregiji.

Ob upoštevanju navedenega CIPRA ugotavlja naslednje:

1. Alpsko konvencijo tudi dvajset let po njenem podpisu priznavamo kot pomemben akt za uveljavljanje trajnostnega razvoja v Alpah v njeni ekološki, gospodarski in sociokulturni razsežnosti.
2. Prizadevamo si za vzpostavitev boljšega razumevanja med pogodbenicami Alpske konvencije, obenem pa priznavamo tudi različna politična in kulturna ozadja in ne verjamemo, da bi moralo izvajanje Alpske konvencije v vseh alpskih državah potekati na enak način.
3. Okrepiti je treba participativne pristope in vključevanje regij, pokrajin, kantonov in zveznih dežel. Tako bodo predstavniki regij bolj vključeni v delo Stalnega odbora, kot so danes.
4. Pomemben del izvajanja Alpske konvencije poteka danes prek najrazličnejših mrež. Te mreže je treba okrepiti v političnem in finančnem smislu ter ustanoviti nove mreže.
5. Konkretni izvedbeni projekti, ki jih bo prebivalstvo opazilo in bodo s svojo mednarodno zasnovo posredovali duh Alpske konvencije, so pomembni za napredek in prepoznavnost Alpske konvencije. Stalni odbor in Alpska konvencija morata svojo vlogo okrepiti tudi kot pobudnika in spodbujevalca takih projektov, Stalni sekretariat pa jih mora podpirati s finančnimi sredstvi.

6. Komunikacijo z javnostmi, ki se navezuje na Alpsko konvencijo, je treba izboljšati. Rezultati delovnih skupin, platform in skupnih projektov so lahko pri tem koristni, če se bodo ti organi javnosti učinkoviteje osredotočili na posredovanje navzven vidnih in sporočljivih rezultatov in začeli z izvajanjem projektov. Za boljšo prepoznavnost Alpske konvencije potrebujemo komunikacijsko pobudo, ki jo morajo sprejeti vse pogodbenice v svojih državah. Stalni sekretariat mora prejeti sredstva, da bo lahko to dejavnost usklajeval in podpiral.
7. Izvajanje ni zastoj. CIPRA zato zahteva ustanovitev alpskega sklada za financiranje izvedbenih projektov, mrežnih organizacij in okrepljene komunikacije.
8. Javnost mora biti intenzivneje seznanjena s pomenom in edinstvenostjo Alpske konvencije, zlasti v odnosu do EU, a tudi do drugih mednarodnih organizacij.
9. CIPRA z velim zanimanjem sodeluje v razpravah o Alpah kot evropski makroregiji. Ustrezna prizadevanja podpira le, če ta upoštevajo cilje trajnostnega razvoja in pripomorejo h krepitvi Alpske konvencije, ne pa k njeni slabitvi. Razumen pristop pri tem je morda določitev take makroregije znotraj meja Alpske konvencije.

Položaj Alpske konvencije dve desetletji po njenem podpisu je resen, vendar ni brezupen. Dosežki in izzivi so preveliki, da bi vrgli puško v koruzo. Alpska konvencija obstaja in je v petih od devetih pogodbenic v celoti v veljavi. Njeno uresničevanje se je začelo in doslej doseženi rezultati so vidni. Pogodbenice so tiste, ki morajo uresničevati osnovna načela konvencije in ustrezno ukrepati, si prizadevati za izboljšanje njene podobe v javnosti in ji zagotavljati potrebna sredstva, da bo mogoče uresničevati konkretne projekte, ki jih bo sprejelo lokalno okolje, navsezadnje pa tudi omogočiti prizadetim deležnikom iz dežel, pokrajin, kantonov in občin, da v njenih organih sodelujejo – ti so na to pripravljeni.

Zunaj alpskega prostora velja Alpska konvencija za vzor. Storimo torej vse, da bo to tudi ostala in da bodo Alpe v mednarodnem pogledu – znotraj in zunaj Alp – imele pionirsko vlogo na področju trajnostnega razvoja. Vse to bo omenjenemu velikemu skupnemu projektu dalo nov zagon.

Schaan, Februar 2011