

## OBMEJNE REGIJE IN EVROPA

**Povzetek.** *Besedilo nakazuje prihodnost obmejnih regij tako z vidika splošnih dolgoročnih regularnosti družbeno-prostorskega prestrukturiranja kot tudi glede na angažiranost regionalnih akterjev v zvezi z "upravljanjem" odprtosti regij. Dve razsežnosti prestrukturiranja, ki jim avtor posveča še posebno pozornost, predstavljata izziv za bolj avtonomno in aktivno vlogo teh subjektov: 1. prehod od strnjene, območne povezanosti k omrežnim povezavam in 2. razširjanje od regije kot enote same zase k večravenški soudeležbi v političnem odločanju. Zgodovinske in geografske posebnosti določajo stopnjo in način vključevanja v procese evropske integracije. Dediščina igre z ničelno usoto (zero-sum game) - v smislu premikov in odpiranja meja - vpliva na (strategijo) odpiranje(a) obmejnih regij glede na inercijo nezaupanja in graditev zaupanja. Neparitetne vloge pa so drugi omejujoči dejavnik. Avtor oboje prikazuje na podlagi pridobljenih izkušenj iz hrvaškega, slovenskega in italijanskega dela Istre ter iz "evroregij" na češko-nemški meji.*

**Ključni pojmi:** *regije, avtonomija, igre z ničelno usoto, Istra, evroregije*

## Uvod

Razprave o obmejnih regijah se usmerjajo predvsem na vprašanja o tem, kako se spreminja njihova vloga z odpiranjem državnih meja in kako se širijo različne oblike čezmejnega sodelovanja med njimi. Pri tem pa se lahko spregleda, da je to le eden od načinov njihovega vključevanja v Evropo: to je *povezovanje med nacionalnimi periferijami*, ki temelji na prostorski bližini in sosesčini.

Če bi zamejili naše preučevanje le na prostor regij na obeh straneh meje, potem ne bi mogli pojasniti dolgoročnih regularnosti, na podlagi katerih lahko predvidemo njihovo prihodnost. Kritika modela "biljardnih krogel", ki sicer zadeva nacionalne države, je analogno veljavna tudi na ravni regij. Ali še drugače - kot bi se izrazil Peter Blau (1977) - "s penetracijo diferenciacije v substrukture" (lahko pa bi rekli tudi z avtonomizacijo sistemov, akterjev) se razširja okvir njihove integracije, tako da vse bolj presega prostor obmejnih regij tudi na drugi strani meje.

\*Akademik dr. Zdravko Mlinar, redni profesor na Fakulteti za družbene vede.

V perspektivi torej ne gre nujno - kot se zdi, da je prevladujoče prepričanje - za vse več tega povezovanja, temveč lahko pride tudi do upadanja le-tega.

Povezovanje med periferijami je treba spremljati hkrati s spreminjanjem njihovih odnosov do državnih središč in s povezovanjem teh središč v evropskem merilu. Če dinamika čezmejnega povezovanja regij prehiteva povezovanje nacionalnih središč, se to praviloma percipira kot ogrožanje nacionalne enotnosti in državne (teritorialne) integritete. Če pa samo sledi odločitvam iz centra - podobno kot če sledi politiki popolne odprtosti preko meje - pa spet ni verjetno, da bo regija optimalno aktivirala specifične človeške in materialne vire za svoj obstoj.

S tem nakazujem, da razkrivanje *objektivnih regularnosti* dolgoročnih sprememb ne pomeni zoževanja prostora za snovanje avtonomne in *aktivne vloge* posameznih regij; kvečjemu nasprotno. Prav v tukajšnji analizi bom poskušal identificirati objektivne in subjektivne razsežnosti po katerih v Evropi prihaja do znatne variabilosti med regijami. Četudi je odpiranje (odpravljanje) ali pa tudi uvažanje meja prvenstveno v rokah centralizirane države, bomo videli, da je vendarle še velik razpon možnosti, ki jih je mogoče upoštevati kot sestavine kratkoročne in celo dolgoročne sestavine zavestnega obvladovanja odprtosti (obmejnih) regij.

Z odpiranjem meja se - kot bomo videli - ravno obmejne regije najbolj sprostijo *vnaprejšnje določenosti* (tako v restriktivnem kot tudi v afirmativnem smislu) s strani države. Hkrati pa so z ozirom na prejšnje omejitve ravno pred njimi največji izzivi, da inovativno opredelijo nove čezmejne kombinacije različnih virov in s tem načine vključevanja v evropske integracijske procese. To pa pomeni, da v vseh predelih Evrope ne morejo avtomatično slediti splošnim evropskim vzorcem; to bi vodilo do nenačrtovanih posledic in postalo celo kontraproduktivno. Nekatere posebnosti, bodisi vsaka zase ali pa kumulativno, terjajo tudi posebno strategijo odpiranja na ravni regij, npr. to:

- da gre v nekaterih evropskih predelih za obremenjujočo zgodovinsko dediščino sovražnosti in konfliktnih odnosov med sosednjima državama;
- da je odpiranje oteženo, kadar gre za odnose med neenako velikimi državami (regionalnimi centri)<sup>1</sup> in
- podobno, kadar gre za razlike v ekonomski razvitosti, ali
- za pretenzijo z ene strani, na kulturno superiornost v odnosu do druge, ali
- za razlike (ali posledice nekdanjih razlik) med političnimi sistemi idr.

Te posebnosti sicer ne negirajo dolgoročnih trendov (procesov) evropske integracije, vsekakor pa terjajo drugačne načine delovanja, ki odstopajo od slošnih, uniformnih vzorcev. Zato bomo vsaj nekaterim posvetili posebno pozornost s tem, ko se bomo oprli na izkustveno gradivo iz območij ob italijansko - slovenski - in slovensko - hrvaški meji (zlasti iz Istre) in to dopolnili z nekaterimi spoznanji o "euroregijah" in čezmejnem sodelovanju ob češko - nemški meji in češko - avstrijski meji.

<sup>1</sup> Italija ima 57 milijonov, torej skoraj tridesetkrat več prebivalcev kot Slovenija, ki ima manj kot 2 milijona; Trst kot center regije Furlanije - Julijske krajine ima 272.000 prebivalcev, medtem ko jih ima Koper kot regionalno središče slovenske Istre le 25.000.

Predstavitev "horizontalne" (prostorske) in vertikalne (hierarhične) razsežnosti prestrukturiranja nam bo razkrila tudi možnosti, da se regija uveljavi ne le kot objekt, temveč tudi kot aktivni subjekt teh sprememb.

## Obmejne regije v kontekstu prephoda od območnega k omrežnemu povezovanju

### *Od vnaprejšnje in zunanje določenosti do inovativnih programov*

Da bi lahko razumeli prihodnost obmejnih regij, je treba njihovo vlogo spremenljati pod zornim kotom ene temeljnih družbeno-prostorskih preobrazb današnjega časa, to je prehajanja od območnega povezovanja *na podlagi strnjjenosti* v relativno zaprtih "teritorialnih skupnostih" k *selektivnemu in disperznemu* povezovanju vse večjega števila relativno avtonomnih akterjev v transnacionalnih omrežjih. Ravno v tem procesu gre namreč za prehajanje od stanja, v katerem so teritorialni okviri predstavljali nekakšno *vnaprejšnjo danost*, predeterminiranost, ki so jo akterji sprejemali kot *samoumevno*, k novim razmeram, v katerih si na podlagi tehnološko in politično povečane dostopnosti v širši prostor lahko z večjo selektivnostjo sami ustvarjajo referenčne okvire svojega delovanja.

Prehod iz ene v drugo situacijo je najbolj radikalen ravno za obmejne regije. Le-te so ob zaprtosti državnih meja (ki so hkrati določale odnose v smislu modela "biljardnih krogel") bile prvenstveno *določene od zgoraj*, to je z odločitvami v državnih središčih. V teh središčih so določali mejne režime in konkretno vsebino in način delovanja mejnih služb, kot so vojska, policija, carina in s tem različne restriktivne ukrepe glede gibanja in delovanja v obmejnem območju. V podobnem smislu gre za značilna nihanja in nestabilnost ob meji, ki so izraz pogostih sprememb deviznih tečajev ipd<sup>2</sup>. Pomembnost *zunanje določenosti* pa ni le v restriktivnih ukrepih centra, temveč tudi v pomoči, ki jo center - spet z vidika nacionalnih interesov - nudi obmejnim regijam (npr. pomoč, ki jo je dobivala regija Friuli -Venetia - Giulia in še zlasti Trst, pa tudi Gorica kot kompenzacijo za izgubljeno nekdanje zaledje in hkrati kot utrditev oziroma konsolidacijo ob meji).

Kot sem nakazal, se osrednja pozornost proučevanj *čezmejnega sodelovanja*, pa tudi v zvezi s formiranjem čezmejnih regij (evroregij) sicer usmerja na procese v zvezi z odpiranjem meja, vendar še zmeraj predvsem v kontekstu *strnjjenega območja*. V tem smislu gre bolj za nekakšno normalizacijo razmer, tako da namesto prejšnjih enosmernih povezav, ko je bila periferija "s hrptom usmerjena proti meji" (Strassoldo in Gottmann, 1980) in so prevladovalle le radialne komunikacije v smeri proti državnemu središču, sedaj prihaja tudi do povezav v nasprotni smeri ali tangencialno v odnosu do prvih. To pa že terja in omogoča *večjo samostojnost* in s tem angažiranost v razkrivanju lastnih komparativnih prednosti

<sup>2</sup> Tudi v takšnih razmerah, pri kolikor toliko odprti meji, je sicer mogoče uveljaviti nekatere komparativne prednosti obmejnega položaja; izstopajoča značilnost pa je vendarle zunanja, centralna določenost položaja periferije.

in v opredeljevanju programov, ki jih je mogoče (uspešneje) realizirati v povezavah med občinami in regijami preko državne meje<sup>3</sup>. To pomeni sicer določeno diverzifikacijo povezav, vendar predvsem znotraj obmejnega območja. Gre torej za razširjanje *prostora povezovanja na periferijah* dveh držav. Za povezovanje samih državnih središč pa je že apriori značilno, da le-to ne temelji na strnjnosti (kontigviteti), temveč na bilateralnih ali multilateralnih vezeh oz. omrežjih.

Politična sprostitvev po letu 1991 je - vsaj v tem delu Evrope pomenila da se po osemdesetih letih spet pojavljajo številnejše pobude o različnih projektih čezmejnega povezovanja ter oblikovanja čezmejnih regij in "delovnih skupnosti" ipd. Z vidika območnega širjenja pa so značilni primeri:

1. Dosti pozornosti so vzbudile pobude za formiranje čezmejne regije Istre, pri čemer naj bi sledili splošnemu vzorcu "evroregij". Pri tem bi šlo za institucionalizacijo povezave in avtonomije delov Hrvaške, Slovenije in (le simbolično) Italije. Gre pa še za druge pobude takšnega vsestranskega povezovanja na območju severnega Jadrana, ki sicer izhajajo iz različnih motivov, vsekakor pa bi šlo za preseganje - bolj ali manj izrazite - perifernosti obmejnih območij teh treh držav.

2. Večje izkušnje imamo že glede "Delovne skupnosti Alpe-Jadran". V tem primeru ne gre več le za sodelovanje obmejnih regij v ožjem smislu, še vedno pa gre za *strnjeno območje*, ki sodi med zgodnejše primere povezovanja (celo preko železne zavese), ki presega državno-centrični vzorec prostorske organizacije.

3. Konec koncev pa bi - z določenimi odstopanji, kot je npr Grčija - tudi širjenje Evropske skupnosti in sedanje EU lahko uvrščali v kategorijo *območnega povezovanja*. Vendar je pri tem značilno, da se s širjenjem teritorija hkrati povečujeta možnost in potreba po selektivnih stikih, ki ne sledijo vzorcu strnjnosti.

Tako pridemo do *druge temeljne oblike*, se pravi do *omrežnega povezovanja* teritorialnih in neteritorialnih akterjev, znotraj katerega je treba spremljati tudi spreminjajočo se vlogo obmejnih regij in lokalnih skupnosti (mest). Pri tem drugem vzorcu načeloma ne gre za vnaprejšnjo določenost, predeterminiranost povezovanja niti znotraj regije niti regij med seboj. Odločilnega pomena postane *selektivno vzpostavljane* specifičnih vezi in omrežij akterjev za različne namene. Pri tem predstavniki regije kot celote ali pa mest, občin, gospodarskih organizacij, izobraževalnih institucij, profesionalnih združenj, pa tudi neformalnih skupin in posamezniki bodisi sami dajejo pobudo za oblikovanje transnacionalnih omrežij kot njihovi "nosilci" ali pa da se vključijo v obstoječa omrežja. Glede na proces avtonomizacije (diverzifikacije) lahko pričakujemo, da bodo na ta način postale *konceptije* o čezmejnem sodelovanju, ki so se dosedaj uveljavljale pretežno v miselnih okvirih območnega povezovanja (po načelu bližine, sosesčine), preozke. Implikacija drugega vzorca, to je omrežnega povezovanja, pa je v tem, da se hkrati s povečano disperzijo pojavlja - po Giddensovi terminologiji - "disembedding", torej odmikanje akterjev od svojega neposrednega zaledja. To pomeni, da bo prihajalo v tem smislu do nekakšnega razredčenja in do *relativne oslabitve bilateral-*

<sup>3</sup> V tem smislu je ilustrativno ne le srečevanje lokalnih in regionalnih predstavnikov enot, ki neposredno mejijo ena na drugo; prišlo je tudi do širših srečanj npr. županov vseh obmejnih občin s slovenske in italijanske strani meje.

nih povezav in s tem čezmejnega sodelovanja, vsaj če na to gledamo v dolgoročni perspektivi.

Če v tem smislu spremljamo nakazani proces povezovanja v celotnem evropskem prostoru (in seveda v globalnem merilu), potem lahko razkrivamo številna delna prekrivanja in križanja tako območnih kot omrežnih enot. Znotraj take perspektive pa je treba iskati tudi odgovore na vprašanja, kakšna bo *prihodnost obmejnih regij*. V okviru takšnega prestrukturiranja pa spet ne gre za nekakšno usodno vnaprejšnjo določenost, tako da bi lahko le čakali, da se uresniči. Nakazani strukturni kontekst bo izzival k reagiranju ali celo izsiljeval izbiro med alternativami in angažiranost za doseg ciljev. Ne storiti ničesar ne bo več pomenilo le ničesar dodatno pridobiti, temveč bo verjetno pomenilo celo poslabšanje, nazadovanje glede na dotedanje stanje<sup>4</sup>. V tem smislu pa se tukajšnja razlaga širše strukturne preobrazbe navezuje tudi na aktivno vlogo (obmejne ali čezmejne) regije in s tem na koncept "active space", kot sta ga predstavila Geenhuisen in Ratti (1995).

Prehod od območnega k omrežnemu načinu povezovanja, ki vključuje vse večjo disperzijo v prostoru že eo ipso implicira, da se bodo postopoma *izgubljale tiste posebnosti* obmejnih regij in njihovega čezmejnega sodelovanja, do katerih je prišlo zaradi *prekinjenih* povezav in *zaradi ločevanja* v prostoru, *povečevale* pa se bodo posebnosti, ki bodo izražale intenziviranje edinstvenih kombinacij in povezav ljudi in virov v prostoru.

Hkrati z notranjo, to je sub-regionalno in sub-lokalno diferenciacijo in avtonomizacijo ter z uveljavljanjem posameznika, kar vse pomeni, da se povečuje število priznanih akterjev v "mednarodnih odnosih", ki niso vezani na posredniško vlogo države, hkrati s tem tudi prihaja do preseganja običajnega razumevanja čezmejnega sodelovanja. Namesto poenostavljene predstave in pričakovanja o *vesplošnem povečevanju* čezmejnega sodelovanja, na tem mestu nakazujemo:

- a) da se bo v določenem obdobju odpiranja državnih meja dejansko intenziviralo čezmejno povezovanje in
- b) da bo v dolgoročnejši perspektivi prišlo do *relativnega* zmanjšanja pomena tega sodelovanja in obmejne lege.

V prvem obdobju gre za nekakšno *korektivno* fazo v odnosu *do omejitev in enostranosti* povezovanj zaradi prisotnosti državne meje. Ko pa bodo te omejitve in enostranosti presežene, bo stopilo v ospredje obdobje "normalizacije", v katerem bodo tudi za obmejne regije veljali podobni kriteriji in vzorci povezovanja v prostoru kot za vse druge. Vendar lahko pričakujemo, da bo v prihodnjih desetletjih v obmejnih regijah še vedno prisotna določena specifika, in sicer:

- a) po eni strani zaradi intenzivnejšega kombiniranja jezikovno-kulturnih posebnosti z obeh strani meje, ki bodo (še dalj časa) ostajale tudi po formalni odpravi državnih meja in
- b) zaradi inovativnega vključevanja specifične kulturne dediščine obmejnih regij v razvojne programe, s katerimi bodo "kapitalizirali" nekdanje razlike (tako kot npr. z ustanovitvijo Visoke šole za prevajalce ipd.).

<sup>4</sup> *Že danes gre za takšna presenečanja npr. v nekdanjih industrijskih regijah v Evropi in Ameriki, kjer prihaja do poslabšanja predvsem zaradi "globalnih vdorov" npr. cenejših proizvodov iz "novo industrializiranih držav" ali držav v razvoju.*

*Od državne periferije do transnacionalne mreže*

Države so doslej bodisi zanemarjale svojo periferijo ali pa so jo upoštevale kot "občutljivo" točko z vidika teritorialne in državne integritete. V tem drugem smislu je npr. Italija zagotavljala znatno gospodarsko pomoč obmejnim regijam in mestom, ki so zašla v stagnacijo. V podobnem "nacionalno-obrambnem" smislu gre še zmeraj tudi za lokacijo različnih izpostav centralnih državnih funkcij ali ustanov, npr. predlog za ustanovitev šole za finančne stražnike, neposredno ob meji blizu mesta Gorica, na območju etnične manjšine, kar je sprožilo različne proteste. Podobno gre za lokacijo nekaterih mednarodnih znanstveno-raziskovalnih institucij, pa tudi posameznih fakultet in sicer tako na italijanski kot slovenski strani meje (v Gorici in Novi Gorici, v Trstu, Kopru, Portorožu idr.). Pri tem so prisotni različni motivi in razlage o pomenu prav takšne lokacije izobraževalnih in znanstvenih institucij. Eni izhajajo iz povsem pragmatičnih gospodarskih koristi in eventuelno upoštevajo še ekološka merila, drugi pa poudarjajo potrebno *nacionalno utrditev ob meji*<sup>5</sup>. Kadar gre za utrjevanje nacionalnega obrobja, takrat seveda niso v ospredju prizadevanja za čezmejno sodelovanje, temveč gre za institucije, ki so usmerjene v notranjost države. Kadar pa gre za zelo specializirana mednarodna znanstvena središča je značilno, da njihov relevantni okvir daleč presega prostor čezmejnega sodelovanja obmejnih regij<sup>6</sup>. Njihovo sodelovanje celo presega evropske okvire in se pojavlja predvsem v globalnih omrežjih.

Vse bolj se množijo tudi različni programi in pobude za "*transnacionalno meduniverzitetno sodelovanje*". To so bodisi tisti, ki jih je uvedla EU (Tempus, Kopernicus, idr.), bodisi da gre za pobude različnih drugih subjektov, npr. Avstrije, ki je dala pobudo za CEEPUS, to je "Central European Exchange Program for University Studies". Ta program izrazito promovira mobilnost študentov in profesorjev ter razširja sodelovanje od tistega, ki se je značilno odvijalo v okviru *bilateralnih* meddržavnih sporazumov k tistemu, ki se odvija v *multilateralnih* transnacionalnih omrežjih sodelujočih univerzitetnih enot iz večjega števila držav. Ta vzorec pomembno presega nekdanje značilne odnose med centrom in periferijo, saj v okviru CEEPUS-a *center* (razen administrativne koordinacije, ki ima sedež na Dunaju) predstavljajo *pobudniki konkretnih programov* (preko 200 "nosilcev mrež" in še 441 partnerskih institucij v začetku 1995), tako da *niti center niti periferija* v tem smislu *nista* več vnaprej *lokacijsko določena*. Lokacija je torej odvisna od tega, kje se pojavlja pobuda oziroma aktivnost, za kar pa so seveda tudi objektivno različni pogoji po posameznih krajih in regijah. Vendar ta vzorec povezovalja nakazuje nove možnosti za deperiferizacijo sedanjih obmejnih regij.

<sup>5</sup> Na obeh straneh meje je pri tem prišlo do razhajanj ali pa celo do odkritih konfliktov. Na italijanski strani, ker so ti "programi" lokacijsko posegali v do tedaj etnično homogena vaška naselja slovenske manjšine. Na slovenski strani gre za razhajanja med koncepcijo, ki bolj poudarja regionalne posebnosti ter jezikovno izpostavlja pomen slovensko-italijanskega dopolnjevanja in koncepcijo, ki na prvo mesto postavlja kvaliteto visokošolskega študija in raziskovanja in zato terja maksimalno odprtost v svet tudi pri rekrutiranju profesorjev in študentov.

<sup>6</sup> Pri tem mislim na takšne institucije kot je npr. Mednarodni center za teoretsko fiziko v Trstu.

To pomeni, da tudi obmejne regije v novem načinu delovanja lahko zmeraj manj računajo na klasično vlogo države, bolj pa na inventivnost v povezovanju različnih situacijskih in kadrovskih prednosti v inovativnih razvojnih programih, ki jih lahko ponudijo v širšem, evropskem merilu. Spoznavanje objektivnih dolgoročnih razvojnih regularnosti pa ne pomeni, da bi zaradi tega izgubljala smisel konkretna angažiranost. Ravno upoštevanje teh regularnosti daje akterjem prednost pred drugimi.

### Od avtonomije regije k enakopravni soudeležbi v oblasti

Drugi splošni vidik družbeno prostorskega prestrukturiranja, ki ga je treba upoštevati v razpravah o evropski integraciji in prihodnosti obmejnih regij, zadeva spremembe glede relevantnosti, vloge in medsebojnih odnosov med ravnmi teritorialne organizacije družbe. V družboslovni literaturi se pojavlja zmeraj večja napaka s tem, ko se nekako po inerciji ostaja na obravnavi ene (ali le nekaterih) od teh ravnj; v našem primeru na ravni regije. Z vključevanjem v Evropo se namreč *razširja razpon nivojev*, ki so (so)udeleženi v reševanju posameznih problemov. S tem ko vstopa v igro še nadnacionalna raven, se povečuje pomen ne le avtonomije regij, temveč tudi lokalnih in sublokalnih enot ter neteritorialnih akterjev in še zlasti posameznikov. Hkrati pa se spreminjajo odnosi med temi ravnmi. Čeprav se njihov razpon razširja, se odnosi med njimi dehierarhizirajo in vzpostavljajo tudi različne bližnjice v povezavah med (najvišjimi in najnižjimi) ravnmi (Mlinar in Lager 1995, 161 - 179).

Avtonomije (obmejnih) regij ni mogoče dolgoročno uspešneje povečevati, v kolikor bi to razumeli v smislu *zero sum game* v odnosu do višjih in nižjih ravnj odločanja. Konec koncev ne gre predvsem za to, da bi dosegli decentralizacijo kot alternativo centralizaciji, temveč za to, da intezivirano mednivojsko povezovanje in hkratna soudeležba v oblasti (*power sharing*) omogočata preseganje logike *zero sum*. Namesto *win-lose* gre za perspektivo *win-win*. Bolj ko so groba odstopanja, do katerih prihaja v praksi, bolj se zaostrejejo konflikti med nivoji konkretno pa še zlasti med predstavniki nacionalnih interesov ter interesov obmejnih regij. To kaže primer hrvaške Istre in sicer tako v odnosih med regionalnim in nacionalnim nivojem kot tudi v odnosih med bližnjima državama ali državami. Hkrati pa imamo tudi izkušnje uspešno realiziranih projektov, ki so uspeli prav zato, ker je v njih prišlo do *optimalne kombinacije* resursov in interesov vseh relevantnih *nivojev odločanja*.

Ilustrativne so izkušnje iz realizacije enega od programov v sklopu formiranja nove univerze (tako imenovane "tretje univerze" v Sloveniji ali "Primorske univerze"), ki naj bi bila locirana na območjih ob italijanski meji. Gre za ustanavljanje Visoke šole za hotelirstvo in turizem v Portorožu, občina Piran, ki sedaj že uspešno deluje.

Uspešna realizacija tega programa vključuje ravno kombinacijo in komplementarnost številnih akterjev na vseh relevantnih nivojih:

- od pomembne vloge posameznikov kot pobudnikov,
- preko angažiranja zasebnih gospodarskih podjetij s področja turizma,
- nadalje občine,
- medobčinskega povezovanja, ki de facto predstavlja nekakšno nadomestno vlogo regije (ki v Sloveniji formalno-pravno še ne delujejo),
- nadalje vlogo Državnega središča Slovenije (strokovni svet, ki mora dati svojo potrditev)
- in tudi opora na ustreznim program na evropski ravni, to je pomoč v okviru programa Tempus.

Prikazani primer v določenem smislu relativizira vlogo (obmejne) regije, saj se le-ta pojavlja samo kot ena od številnih ravni in eden od akterjev v realizaciji določenega programa. Dolgoročno gledano regija kot ena od vmesnih ravni med posameznikom in globalno družbo celo izgublja. Izgublja klasično vlogo državnega administriranja in vlogo, ki jo je imela v preteklosti kot relativno zaprta, izolirana enota tako znotraj nacionalnega prostora kot tudi v čezmejnih relacijah. Vse bolj pomembna pa je vloga posameznikov in skupin, ki delujejo na njenem območju in uspevajo povezovati različne elemente iz širšega evropskega in svetovnega prostora, tako da pri tem upoštevajo posebnosti in komparativne prednosti regije.

Pri vsem tem so močno prisotni elementi (zgledi), izkušnje, konkretni akterji iz bližnjih regij na drugi strani meje, vendar pa je zasnova širša tako da presega te okvire in - zlasti pod vplivom programa Tempus - vključuje gostujoče profesorje iz drugih držav. To je imelo za posledico tudi odločitve, da bodo predavanja (lahko) tudi v angleščini in se torej delovanje te institucije ne bo omejevalo le na uporabo slovenščine in italijanščine. Evropski programi, kot je v tem primeru Tempus, očitno vplivajo na razširitev kroga sodelujočih, kar je tako pomembna vsebinska obogatitev kot tudi sprememba, ki presega tradicionalne čezmejne relacije neparitetnih vlog med sosedi. Z vrsto programov, ki neposredno ali posredno zadevajo čezmejno sodelovanje, tako EU predstavlja pomembno nadnacionalno dopolnitev v smislu večravskega odločanja in implementacije razvojnih programov.

V zvezi s tem lahko pričakujemo, da bodo v prihodnosti tako regionalne kot lokalne oblasti vse večkrat udeležene tudi v meddržavnih dogovorih. Zlasti predstavniki obmejnih teritorialnih enot že sedaj občasno sodelujejo v meddržavnih srečanjih, torej kot soudeleženci v državnih delegacijah. Predvideva pa se tudi ustanovitev urada kot izpostave slovenskega Ministrstva za zunanje zadeve v obmejnem območju.

Ravno predstavniki obmejnih regij in lokalnih oblasti so dostikrat najboljši poznavalci konkretnih razmer, ki lahko najbolj konstruktivno prispevajo k razreševanju nasprotij tudi v meddržavnih relacijah. V nasprotnih primerih, ko prihaja na regionalni ali lokalni ravni do akcij, ki se zlasti z vidika državnega središča zdijo kot ogrožanje državne identitete (in so mogoče celo spodbujene, podprte ali pa de facto služijo predvsem interesom države), pa seveda toliko verjetneje pride do blokade čezmejnega sodelovanja. Primer enakopravnega sodelovanja je čezmejno



sodelovanje v okviru programov PHARE in INTERREG, kjer gre za planiranje, financiranje in izvajanje določenih projektov.<sup>7</sup>

## Dediščina igre zero sum: nezaupanje in (občutek) ogroženost(i)

### *Odpiranje in odpravljanje meja*

Odpiranje meja ter širjenje čezmejnega sodelovanja je v številnih delih Evrope obremenjeno z zgodovinsko dediščino neke prakse, ki bi jo lahko označili za igro z ničelno vsoto: kolikor je ena stran pridobila, toliko je druga stran izgubila. Pri tem je šlo bolj za teritorialni ekspanzionizem in *premikanje meja* kot pa za *njihovo odpiranje* in čezmejno sodelovanje. To dobo je v večji meri v Evropi zaključila druga svetovna vojna, na Balkanu pa se komajda izteka v Bosni in Hercegovini.

Ta praksa pušča za sabo daljnosežne posledice v miselnosti ljudi, ko gre za presojo o namenih, ki jih imajo na drugi strani državne meja. Gre za dediščino preteklega stoletja, včasih pa tudi več stoletij, frontalnega *teritorialnega ekspanzionizma in sovražnosti*, ko je vsak premik na eni strani meja zbuja bojazen, da je to naperjeno proti sosednji državi. Prav za današnji čas je značilno, da gre za obdobje prehoda "od konfrontacije k interpenetraciji" (Mlinar 1995b). Gre za prehod od teritorialnih konfliktov in premikov državnih meja k spremembam, ki kažejo na odpravljanje teh meja. Teritorialni ekspanzionizem kot izraz "politike moči" je vsaj v odkriti, vidni obliki - izgubil svojo legitimnost in svojo ekonomsko smiselnost. Eno in drugo odpira drugačne perspektive za prihodnost. Že danes je postalo praktično nemogoče, da bi ena od članic EU uveljavljala svojo premoč z nasilnim spreminjanjem meja na račun druge države.

Kljub temu pa imamo v nekaterih obmejnih območjih v Evropi še močno prisotno *dediščino starega vzorca* (zero sum); vsaj v tem smislu, da se v novi obliki - tudi prek nekaterih evropskih programov - poskušajo uveljavljati neuresničene stare teritorialne pretenzije. S tem pa se hkrati krepijo upravičene in neupravičene bojzani na drugi strani in še zlasti v obmejnih regijah, ki jih bremeni "bogata" zgodovina državno-teritorialnih sprememb.

Ravno območje Istre je v zadnjih sto letih doživljalo dramatične spremembe tako v eni kot v drugi smeri. Prejšnjim konfliktom med Beneško republiko in Avstroogrsko so sledili veliki premiki prebivalstva bodisi naseljevanje z italijanske strani na tem območju hkrati z odseljevanjem Slovencev in Hrvatov bodisi obratno, to je umik okrog 250000 ezulov in optantov v Italijo, čemur je sledilo priseljevanje iz drugih delov tedanje Jugoslavije. To so bila gibanja v zvezi z dejanskimi ali želenimi *premiki državne meje* ali pa glede na pritiske vsakokratnega režima k *asimilaciji* pripadnikov sosednjega naroda.

<sup>7</sup> V zvezi s tem glej tudi "Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions: LACE Guide, EUREGIO, Gronau, 1995 in "Okvirni sporazum med vlado Republike Slovenije in vlado Republike Italije o prekomejnem sodelovanju v okviru programov PHARE in INTERREG Evropske Unije, MZT, Ljubljana, 1995.

Zgodovinski spomin ostaja bodisi kot rezidualna kategorija v smislu občutka ogroženosti od večje države bodisi v smislu oškodovanosti z vidika "zgodovinskih pravic" na določenem teritoriju, kar je lahko podlaga za novi iredentizem. Glavna poanta pa je v tem, da v takšni situaciji postaja zelo težavno razločevati dobronamerne pobude za čezmejno sodelovanje od tistih, ki poskušajo enostransko in enosmerno uveljavljati stare ekspanzionistične pretenzije v novih oblikah. V takšnih razmerah je razumljivo, da vsako dejanje postane dvoumno. Na vsakem koraku se pojavljajo vprašanja o (ne)zaupanju ter pomisleki glede resničnih namenov, ki so morebiti prikriti v ozadju ipd.

Čeprav je to nezaupanje predvsem prisotno z vidika občutka ogroženosti "šibkejše" strani (Slovenije, Hrvaške), pa je značilno, da gre za občutek ogroženosti tudi na italijanski strani, predvsem na obmejnih območjih in še zlasti v mestu Trst. Gre za bojazen, da bi z odpiranjem prišlo do nekakšnega vdora slovanskega prebivalstva, na katerega se gleda podcenjujoče.\*

V zadnjih letih je v vrsti primerov prišlo do konfliktov ali različnih negativnih reagiranj v obmejnih območjih Slovenije in Hrvaške (Istre) zaradi dvoumnosti posameznih ukrepov z druge strani meje. Pri tem mislim na:

- podeljevanje dvojnega državljanstva s strani Italije ne glede na dejansko nacionalno poreklo;
- zagotavljanje italijanskih pokojnin slovenskim državljanom, ki so določen čas delovali na ozemlju nekdanje italijanske države;
- odprta vrata izobraževalnih institucij na italijanski strani meji za mlade z druge strani meje;
- pomoč (posameznim) pripadnikom italijanske manjšine, ki se lotevajo samostojne gospodarske dejavnosti;
- organizacija "Svetovnega kongresa Istranov" (v Puli, to je v hrvaški Istri), na katerem je po sestavi udeležencev in glede na izražena stališča prevladala italijanska usmeritev;
- jezikovno politiko, ki vključuje enosmerno težnjo in predpostavko, da se le ena stran uči jezika druge, ne pa tudi obratno.

Enosmerni tokovi informacij - glede na gospodarsko premoč, neznanje jezika sosedov in splošen občutek superiornosti na italijanski strani - pa upočasnjujejo čezmejno sodelovanje s Slovenijo in Hrvaško. Meddržavni konflikt je sprožila zahteva, da je treba (z odstopom od Osimskega sporazuma) omogočiti italijanskim beguncem in optantom, da na podlagi priznanja prednostne pravice lahko kupujejo nepremičnine v slovenski Istri. V takšnih okoliščinah se torej lahko dogaja, da intenziviranje določenih oblik čezmejnega sodelovanja (ali vsaj poskusov v tej smeri) lahko še poveča nezaupanje in sproži različne obrambne reakcije pred hipotetičnim vdiranjem oziroma ekspanzijo z druge strani meje. Vprašanje o nezaupanju pa se je tudi pojavilo glede lojalnosti tistih prebivalcev iz obmejnih regij, ki

\* V zvezi s tem je bil značilen primer, da so prebivalci Trsta zavrnilli od države že sprejeti načrt za formiranje proste industrijske cone na Krasu, v neposredni bližini mesta, pri Čemer je slo za ekološke razloge, predvsem pa za negativen odziv na potencialno priseljevanje delavcev z jugoslovanske strani na to mejno območje.

so se odzvali na ponujeno možnost s strani italijanske države za pridobitev dvojnega državljanstva. V kolikor so ti dvomi in očitki glede *nelojalnosti* izrazitejše prihajali iz osrednje Slovenije, pa je to spet izzvalo splošnejšo negativno reakcijo prebivalcev območij ob slovensko - italijanski meji.<sup>9</sup> Pri tem ne gre le za klasično nasprotje med centrom in periferijo, temveč za povečevanje razlik z vidika določenega profiliranja specifične socio - kulturne identitete. Le-ta se prostorsko ne omejuje na območje znotraj državne meje niti na jezikovno določenost, temveč se značilno pojavlja kot *čezmejna regija*, ki se razlikuje od osrednjega dela države.

S tem se nakazuje - verjetno prvič v tako izraziti obliki - da se je začela *oživljati*, kot se je zdelo, *že presežena delitev Slovenije* na zahodni del, ki je bil - zgodovinsko gledano - *pod pretežno italijanskim* (romanskim, mediteranskim) vplivom in drugi, kontinentalni del, ki je bil pod pretežno *nemškim oz. germanskim vplivom*. Nekako nepričakovano se pojavlja do sedaj - vsaj javno - zabrisana razlika tudi kot izziv doslej nesporni centralnosti in reprezentativnosti slovenske prestolnice.

### Graditev zaupanja

Graditev medsebojnega zaupanja je seveda odvisna od tega v kolikšni meri se iz medsebojnih odnosov izloča težnje po dominaciji in se zlasti preostanke nekdanjih teženj k teritorialnemu ekspanzionizmu. V primeru regionalističnega gibanja v hrvaški Istri je dejansko prišlo do drugega, to je do *povečanega nezaupanja* in *odkritih konfliktov* ter medsebojnega oddaljevanja med nacionalnimi in regionalnimi oblastmi na eni strani kot tudi med obema sosednjima državama. Zastoj v uresničevanju teženj k formiranju Istre kot evroregije je treba pojasnjevati:

1. Glede na to, da *ni šlo za postopnost*, temveč za radikalen program formiranja nove čezmejne regije v času, ko je bilo na Hrvaškem v ospredju vprašanje dokončnega konstituiranja države in njene teritorialne integritete. To je bilo torej v času, ko so celo že prej vzpostavljene vezi, npr. med akterji v hrvaški in slovenski Istri, bile prekinjene. Ambiciozni program je bil zasnovan preveč mimo dejanskega stanja in akterjev.
2. Že glede na povedano je v ospredje stopila *čezmejna teritorialna tvorba*, ki je bila bližja tradicionalnemu vzorcu *območne organizacije* družbe kot pa novonastajajočemu vzorcu omrežnega povezovanja. Takšen program je torej *bolj grozeče* posegal v vprašanje nacionalne suverenosti, saj je izražal težnjo po takojšnji *teritorialni institucionalizaciji* v čezmejnih okvirih. Če bi šlo za večjo raznovrstnost specifičnih in konkretnih programov ter akterjev in njihovega čezmejnega sodelovanja, bi se to manj izzivalno spopadalo s težnjo po ohranitvi nacionalne su-

<sup>9</sup> Pri tem se poudarja, da so Primorci že 1000 let ohranjali zahodno mejo, med tem ko se je v tem času severna etnična meja nenehoma umikala pred Nemci. Osrednja Slovenija naj bi imela precenjujoč odnos do Nemcev in podcenjujoč odnos do Italijanov.

verenosti - ali pa preprosto, po centralistični kontroli na celotnem območju države (Hrvaške).<sup>10</sup>

Perspektiva vključevanja v širšo skupno politično tvorbo, kakršna je Evropska unija, v osnovi spreminja način gledanja na odpiranje meja in čezmejno sodelovanje. To je pespektiva prehajanja logike "win-lose" k logiki "win-win". Vse tisto, kar prehaja meje lastne države, v situaciji ko komunikacije na meji niso več avtomatično prekinjene, ne pomeni, da je že éo ipso izgubljeno.

Vendar se je predlog za formiranje Istre kot evroregije pojavil v času ko je Italija bila članica EU, Slovenija je šele kasneje postala pridružena članica, Hrvaška pa še niti ni bila sprejeta kot članica Sveta Evrope. Zato je bilo vprašanje *postopnega* intenziviranja in diverzifikacije oblik sodelovanja se toliko bolj pomembno. Razlaga je seveda možna v obratnem smislu, to je da *regija utira državi pot* v Evropo. Dejansko je hrvaška Istra postala članica Skupščine evropskih regij in tudi to predstavlja eno od možnih variant vključevanja v evropske integracijske procese. Vendar ta pot ni povsem "nevtralna", temveč je bila izgrajena s pomočjo regij države, s katero je Hrvaška v kompetitivnih odnosih glede uveljavljanja *kontrole in vpliva* v eni od svojih regij, katere *lojalnost in pripadnost* ni nesporna.<sup>11</sup>

Čeprav predstavniki istrskega gibanja na Hrvaškem zavračajo očitek *težnje k separatizmu*, v takšnih okoliščinah določena negotovost in v zvezi s tem nezaupanje ostajata. Nediferencirano forsiranje *splošnega modela* "evropskih regij" se v takšnih razmerah lahko izkaže kot kontraproduktivno. Zaradi dediščine velike *fluidnosti v etnični kompoziciji* Istre je torej še zmeraj prisotna določena negotovost, da bi se lahko tudi pod okriljem evropskih programov de facto uveljavljale stare teritorialne pretenzije.

## Neparitetne vloge in uhajanje suverenosti

Izkušnje, ki jih prikazuje František Zich (1993) v prvi sociološki študiji o "evroregijah" ob češko-nemški in češko-avstrijski meji, v veliki meri potrjujejo naše ugotovitve, ki zadevajo čezmejno sodelovanje na območju Istre. Tudi na Češkem gre za sodelovanje s partnerji preko meje z izrazito *neparitetnim položajem*. V danih zgodovinsko-političnih okoliščinah so seveda partnerji z nemške strani meje (podobno kot italijanska stran v Istri) bolj vplivni kot pa češki. Že sama pobuda je prišla z *nemške strani*; motiviranost na drugi strani je bila pogojena s pričakovanjem dodatnih sredstev za reševanje regionalnih problemov od centralne vlade in od zunaj. Pri tem ni šlo le za začetne težave, ko ni bilo ustrezne normativne podlage za delovanje evroregij in so bile njihove aktivnosti do neke mere nelegalne. Pomembnejša je ugotovitev, da so te aktivnosti prehajale jurisdikcijo, ki je izhajala

<sup>10</sup> James Wesley Scott (1989), podobno kot vrsta drugih avtorjev, navaja *persistentne napetosti med regionalizmom in nacionalno suverenostjo v Evropi*. Pri tem navaja, da v kolikor se različni kooperativni programi izkažejo kot koristni v ekonomski sferi, potem je na tej podlagi lažje doseči *institucionalizacijo čezmejnega sodelovanja na širših področjih političnega delovanja*.

<sup>11</sup> Kot smo videli, se je namreč tudi etnična kompozicija prebivalstva Istre že večkrat bistveno spremenila, kar pušča občutek, da gre za dokaj nestabilne razmere, zato pa za toliko večjo nezaupljivost.

iz mednarodnih sporazumov, tako da so včasih začele delovati kot neodvisni mednarodni subjekti. V dejavnostih regionalnih asociacij se je močno uveljavljal tuji - in predvsem nemški vpliv in to je znotraj izvršne oblasti sprožalo vprašanja o namenu in poslanstvu evroregij (Zich 1993: 9). Prišlo je do razprav med ministristvi in predstavniki na novo ustanovljenih evroregij glede njihove vloge in pooblastil oziroma pristojnosti. Pri tem je šlo zlasti za uveljavljanje načela *državne integritete* in v zvezi s tem je prišlo do pobude za spremembo statutov<sup>12</sup>. Intervencija vlade je upočasnila dejavnosti v zvezi euroregijami, zmanjšala pa se je tudi zainteresiranost in angažiranost samih udeležencev.

V zvezi z nasprotji med regijami in centralnimi zveznimi organi je češki predsednik vlade takole izrazil svoje kritično stališče glede evroregij:

*"Skriti pomen evroregij je različen. Treba je skrbno spremljati in razlikovati med prijateljstvom, partnerstvom in sodelovanjem v čezmejnih projektih in poizkusi izpodkopavati identiteto naše države. Mi hočemo v Evropo kot Republika Češka. Torej ne predpostavljam, da hočemo v Evropo kot Euregija Nisa, Laba ali Šumava ... Nekateri župani predpostavljajo, da bi hitreje vstopili v Evropo na ta način. Jaz pa ne. Jaz vidim v tem nevarnost za državno identiteto. (Klaus, v: Zich 1993, podčrtal Z.M.).*

O srednje vprašanje je torej avtonomija čezmejnih regij glede na to, koliko se spopada z ohranjanjem nacionalne suverenosti. Regionalno - nacionalna nasprotja so sicer vsepovsod prisotna, ko pa gre za čezmejne regije se nasprotje intenzivira, saj je možnost *ohranjanja kontrole* s strani nacionalnega središča bolj ogrožena. Še zlasti pa postaja ogrožena z večjo odprtostjo meja in s tem povečanimi možnostmi, da:

- a) obmejna regija intenzivira tangencialne čezmejne povezave in se s tem izmika tradicionalni hierarhični kontroli znotraj meja nacionalne države in
- b) da pride v podrejen položaj v odnosu do centrov na drugi strani meje.<sup>13</sup>

Iz nekaterih neuspešnih poskusov formiranja euroregij na mejah, na katerih je prišlo do kumulacije razlik po večjih kriterijih, se torej ponuja sklep - kot ga nakazuje Zich - da so se ti poskusi pojavili prezgodaj; lahko pa gre vsaj za to, da ni bil realno ocenjen čas, potreben za njihovo uresničevanje. Pri tem ne gre za dejanja, ki bi jih uresničili z enim korakom. V okoliščinah, ko še ni vzpostavljenih neposrednih človeških, gospodarskih in drugih stikov, postane ustanavljanje regionalnih teles samo sebi cilj. Ves proces lahko zaide v organizacijski formalizem. Zdi se, da

<sup>12</sup> Vse to nas seveda zelo spominja na dialog in nasprotja med istrsko županijo in centralnimi oblastmi v Zagrebu. Tudi pri tem je šlo za razveljavitev osemnajstih členov statuta te regije, za katere je bilo ugotovljeno, da nasprotujejo ustavi (glej tudi Mlinar 1996-Mb).

<sup>13</sup> Razlikovati med prijateljstvom, partnerstvom, kooperacijo in čezmejnimi projekti na eni strani in poskusi izpodkopavanja identitete države na drugi strani, v takšnem širšem kontekstu postane zelo težavno. Če gre samo za izražanje prijateljstva, je to z vidika razvojnih potreb premalo, če pa gre za različne projekte čezmejnega sodelovanja, pa se s tem že začne proces "uhajanja" suverenosti.

reševanje specifičnih regionalnih problemov in neposredni stiki lahko prispevajo več kot pa ustanavljanje novih teles (Zich, 1993, 17, podčrtal Z.M.)<sup>14</sup>

Glede na prikazane izkušnje se nam potrjuje izhodiščna misel, da v Evropi *ni mogoče uniformno* uporabljati določenih *konceptov* v različnih konkretnih razmerah in da je potreben bolj diferenciran pristop, ko gre za ukrepe, s pomočjo katerih bi uveljavili koncept evroregije v kontekstu evropske integracije. Ta uniformnost je lahko indikativna ravno v tem smislu, da kaže na odsotnost *aktivne in autonomne vloge posameznih regij*, zaradi česar potem prevlada splošni vzorec, medtem ko konkretne posebnosti niso izražene in upoštevane.

V kolikor *teritorialno organizacijske* spremembe ob institucionalizaciji čezmejnega sodelovanja dobijo prednost pred konkretnimi projekti (in raznovrstnimi povezavami med različnimi akterji na obeh straneh meje), to še zlasti predstavlja izziv, ki sproža negativno reakcijo centralnih državnih organov v državi, ki s tem predvsem izgubljajo svojo kontrolo. Izzivalnost takega pristopa je v tem, da gre za *frontalno, splošno prerazpodelitev* in - z vidika nacionalne suverenosti - izgubo politične moči. To ni primer tedaj, če gre za intenziviranje čezmejnih povezav po posameznih projektih in med konkretnimi akterji (ali pa je vsaj manj opazno in izzivalno in ne gre za tako čisto zero sum alternativo med državama). Večji odpor državnega središča lahko pričakujemo tudi zato, ker tak pristop bolj temelji na *teritorialnem* kot na *funkcionalnem* načelu. To pa pomeni, da se vračamo nazaj k logiki izključnosti in miselnosti o alternativni teritorialni razdelitvi družbene moči.

Izstopa dejstvo, da sta bila *interes in pobuda* za uveljavljanje čezmejnega evroregije izražena na strani močnejše države (Italije, Nemčije) ali pa tistih skupin na drugi strani meje, ki se izrazito vežejo nanjo, kar potencira bojazen, da bi se tako začela uveljavljati njena *dominantna vloga* na obmejnem območju, ne pa da bi šlo za *enakopravno sodelovanje*. Tako se začnejo pojavljati rezerve, pomisleki, da gre le za novo obliko - pod firmo evroregije - teritorialnega ekspanzionizma ali razširjanja "interesne sfere" ene od močnejših držav v starem stilu "power politics".

### Razsežnosti aktivne vloge regij v kontekstu evropske integracije

Ne glede na trenutni pravni status regij po posameznih državah imamo tako teoretsko kot izkustveno podlago, utemeljenost za to, da lahko identificiramo nekatere razsežnosti *strategije odpiranja* obmejnih regij in njihovega vključevanja v evropske integracijske procese. Navzlic podrejenemu položaju v odnosu do centralnih oblasti se ravno z odpiranjem (odpravljanjem) državnih meja še zlasti za

<sup>14</sup> Medtem ko imajo na Češkem opravka z razmerami, ki so posledica skoraj polstoletne prisotnosti železne zavese, pa je situacija v Istri vendarle drugačna. Tu je življenje preko meje ( za časa nekdanje Jugoslavije) in današnjih dveh mejah, t.j. med Slovenijo in Hrvaško ter Slovenijo in Italijo, vendarle bolj prepletano. Več desetletij je bila to "najbolj odprta meja" med Vzhodom in Zahodom. Ta odprtost pa je bila včasih ( npr. ravno na območju Trsta ) bolj izrazita za konkretne usakdanje povezave, pri čemer pa je vendarle prevladovala trgovina, nakupovanje, medtem ko političnega sodelovanja bodisi ni bilo ali pa je bilo omejeno predvsem na povezave med tistimi občinami, ki so imele podobno (levo) politično usmeritev.

obmejne regije povečujejo možnosti, da bodisi same ali kot soudeleženske, neposredno ali posredno vplivajo na te spremembe. Prvi pogoj pa je ozaveščenost o teh možnostih, kot so:

### *1. Neposredna in posredna vpletenost regionalnih (lokalnih) oblasti: mejni režim in prestrukturiranje dejavnosti*

Regija (občina) lahko vpliva na odprtost neposredno kot (so)udeleženka v spreminjanju mejnega režima ali pa k temu prispeva posredno. V prvem primeru je lahko vsaj eden od vplivnih dejavnikov na odločitve na nacionalni ravni. V začetku je šlo npr. za vpliv na ureditev (režim) maloobmejnega prometa. Značilna pa je bila tudi pobuda občin iz hrvaške in slovenske Istre - "za odprte meje" ipd.

Še več pa je možnosti, da na stopnjo odprtosti vplivajo posredno in sicer z različnimi razvojnimi programi. Vzemimo npr. prestrukturiranje zaposlenih s širjenjem visokošolskega izobraževanja, znanstvenega raziskovanja ipd. S tem pa se posredno in afirmativno vpliva tudi na večjo prostorsko mobilnost - tudi preko današnjih državnih meja - ter na intenziviranje transnacionalnih komunikacij.

Nadalje gre lahko tudi za vpliv na javno mnenje in s tem posredno na povečevanje ali zmanjševanje čezmejnega sodelovanja ipd.

### *2. Teritorialno odpiranje in/ali funkcionalno povezovanje*

Izkušnje - kot smo videli - nam kažejo, da se težnje k večji odprtosti lahko izražajo tako, da ima pri tem prednost bodisi teritorialni vidik, ko gre za celostno preureditev in institucionalizacijo nove čezmejne enote, kot je "evroregija"; ali pa dobijo prednost konkretni programi (projekti) za reševanje specifičnega problema. Večja možnost za uspeh je v primeru, če se najprej uveljavijo konkretni programi sodelovanja (funkcionalni pristop) in teritorialna (re)organizacija predstavlja njihovo nadgraditev, ne pa obratno.

### *3. Bilateralno in /ali multilateralno čezmejno povezovanje*

Tako kot je po eni strani bilateralno čezmejno sodelovanje najbolj priročno in značilno za stike z geografsko najbližjimi partnerji, tako je po drugi strani tudi vsebinsko omejujoče. V tej obliki pride najbolj do izraza morebitna neparitetna vloga partnerjev bodisi z gospodarskega, političnega ali jezikovnega vidika. Neenakost položajev med sosednjima partnerjema pa se zmanjša, ko se oba vključita v multilateralne programe (npr. programe EU) v evropskem merilu, ki temeljijo na splošnih normah in višji stopnji internacionalizacije, kar onemogoča partikularne odnose dominacije in subordinacije.

### *4. Mobilizacija zgodovinskega spomina in/ali izpostavljanje skupne evropske perspektive*

Obmejna regija kot nacionalna periferija praviloma ni imela ustreznih možnosti, da bi izrazila svojo identiteto, ki dostikrat vključuje tudi elemente večje kulturne podobnosti s sosednjim narodom. V tem smislu nove težnje k rekonstrukciji te identitete lahko pomenijo krepitev čezmejne povezanosti; vračanje v zgodovino

pa lahko predstavlja tudi utemeljevanje akcij pravice za odpravljanje zgodovinskih krivic glede na izgubljena ozemlja na drugi strani meje.

Poudarjanje skupne evropske perspektive pa že inherentno razširja razumevanje o preseganju medsebojne izključnosti, ki ga je v preteklosti predpostavljala logika zero sum game. S poudarjanjem skupne perspektive je mogoče dosti prispevati, da tudi tisto, kar prehaja (se nahaja) na drugo(i) stran(i) meje, ni izgubljeno, temveč še naprej ostaja "naše"; zmanjšuje se razlika med domačim in tujim.

##### 5. *Branik nacionalne integritete in/ali mednarodno središče*

Obmejne regije, njihova mesta in podeželska območja so bila doslej po eni strani na slabšem, npr. zaradi večjih transportnih stroškov in zaradi manjšega tržišča. Z vidika nacionalno-državnega interesa pa - sicer v različni meri po posameznih državah - so dobivale državno podporo, da bi tako preprečili nestabilnost in utrdili položaj na obrobju države. V kontekstu evropskih integracijskih procesov (centralna) vloga nacionalne države slabi, izginjata pa tudi meja in nekdanja "sovražna obkolitev". Država opušča kontrolne funkcije, razen v kolikor postaja skrbnik za uveljavljanje splošno-evropskih (civilizacijskih) norm in korektni faktor v primerih, ko bi ob odstopanju od teh norm prišlo do enosmernih vdorov preko meje v smislu starih vzorcev in logike zero sum.

Ob umikanju (tutorstva) države nastaja praznina, ki predstavlja izziv za obmejno regijo, da bolj samostojno zasnuje svoje razvojne programe v čezmejnem, mednarodnem merilu. Njene komparativne prednosti ji v razširjenem evropskem prostoru dajejo podlago za to, da se (kot novo središče) uveljavi na specifičnih področjih dejavnosti.

Zaradi odpiranja državnih meja se bodo zmanjšale ali bodo odpadle določene komplementarnosti, ki se sedaj pojavljajo med regijama na dveh straneh meje (npr. hišne storitve in drobna oskrba s kmetijskimi pridelki v smislu neformalne oz. sive ekonomije). "Prostor" za takšne aktivnosti se bo zožil tako, da bo prej ali slej prišlo do spremembe bodisi zaradi zaostritve kontrole na meji (po schengenskem sporazumu) bodisi zaradi poenotene pravnega reda v celotnem evropskem prostoru.

##### 6. *Izguba in pridobitev komparativnih prednosti*

Evropska perspektiva za obmejne regije pomeni tako izgubo določenih funkcij kot prevzemanje novih. Eno in drugo bo predstavljalo izziv za regijo v tem smislu, da ne bo le sledila določenim nacionalnim vzorcem delovanja ali celo konkretnim direktivam državne oblasti, temveč bo morala v večji meri sama aktivirati svoje potencialne glede na specifične obmejne razmere. Namesto opiranja na "geografsko rento" kot nekakšno vnaprejšnjo danost se bodo obmejne regije znašle v položaju, da bodo morale opredeljevati svoje razvojne programe in delovanje bodisi kot odziv na že prisotne spremembe bodisi anticipativno.

Značilnost pričakovanih sprememb ob meji je v tem, da bodo odpadle različne aktivnosti, ki zadevajo obmejno kontrolo, ali pa se navezujejo na to (izguba zaposlitev v zvezi z delovanjem carinske službe, špediterskih organizacij idr.). V



tem smislu bo potrebna preusmeritev na druga področja zaposlovanja, kar seveda še zaostrojuje probleme, do katerih prihaja zaradi splošnega prestrukturiranja gospodarstva v smislu deindustrializacije.

### 7. Integracija s prostorsko kocentracijo ali (re)distribucijo funkcij (razsrediščanjem)

Odpiranje v širši prostor - pa bodisi znotraj regije, znotraj nacionalne države, v odnosu do sosednjih držav ali v evropskem merilu - se zaustavlja, kadar bi to pomenilo povečevanje asimetričnih vlog ter koncentracijo funkcij in s tem dominacijo večjega središča. Nadaljnji proces integracije bo vse bolj predpostavljala širšo prostorsko (re)distribucijo funkcij in družbene moči. Tudi v tem pa bodo (obmejne) regije (ali občine znotraj njih) bolj uspešne, če bo šlo za pritegovanje in vzpostavljanje povsem novih in specifičnih programov (funkcij) - vzemimo novih institucij in programov visokošolskega izobraževanja - kot pa v tem, da bi dosegle redistribucijo že obstoječih.

Da bi presegli zastoje v intra- in interregionalnem sodelovanju, je treba preseči do sedaj značilno alternativo:

- a) ohranjati avtonomijo, pa četudi z avtarkijo (z nasprotovanjem integraciji);
- b) doseči integracijo, pa četudi s koncentracijo (dominacijo).

Vzorec za to pa je v tem, da tudi na (dosedanji) periferiji lahko najdejo lokacijo specifične funkcije regionalnega nacionalnega ali evropskega pomena, da se tako krepi policentriem in zmanjšuje pomen delitve na center in periferijo nasploh.

### 8. Odpiranje kot povečevanje dostopnosti do drugih in in izpostavljenost drugim

Odpiranje (obmejnih) regij ne le s političnega vidika, temveč tudi glede na tehnologijo prometa in komunikacij v evropskem merilu ne vključuje le povečevanja dostopnosti do drugih, temveč hkrati pomeni, da se povečuje tudi njihova lastna izpostavljenost drugim. Ob tem se pozornost usmerja na odpravljanje meja kot barrier, da bi s tem povečali svobodo gibanja. V ozadju pa ostaja dejstvo, da to hkrati implicira *izgubo kontrole* pritokov (ljudi, dobrin, informacij) in vplivov od drugod. Strateško vprašanje glede nadaljnega razvoja je (*ne*)*obvladljivost* teh pritokov in s tem povečana ranljivost regije za družbeno in fizično (ekološko) škodljive vdore (posege) od zunaj. Hkrati s težnjami k svobodi gibanja v "novi Evropi" številne evropske države s posebno občutljivostjo bdijo nad tem, da ne bi prišlo do "neugodne" spremembe etnične strukture prebivalstva v obmejnih regijah.

Teoretske predstave o postmoderni družbi kot tudi vizije o "novi Evropi" (le-te sicer nedosledno) vključujejo trend k heterogenizaciji prebivalstva. To pa je nekaj drugega kot le zamenjava ene dotedanje relativno homogene skupine z drugo<sup>15</sup>. Vendar se bo - vsaj v dolgoročni perspektivi - "nevarnost", da bi prišlo do vdorov takšnih homogenih populacij, zmanjševala zaradi večje *diverzifikacije* delovne sile. Zato v prihodnosti ne pričakujemo več toliko množičnih priseljevanj (ali pre-

<sup>15</sup> Ravno množično vdiranje takšnih relativno homogenih populacij od drugod in zlasti v strinjeni obliki je nasplošno sprožalo tudi najbolj odklonilne odzive domačega prebivalstva.

seljevanj), temveč bo šlo vse bolj za vzorec individualizirane in *dispersne* prostorske mobilnosti.

Izguba kontrole v smislu možnosti frontalne teritorialne izključitve (kar bi pomenilo diskriminacijo "tujcev") bo terjala preusmeritev pozornosti na to, da bodo regije bolj sodelovale v formuliranju neteritorialnih mehanizmov regulacije, predvsem splošnih evropskih (restriktivnih) norm in afirmativnih programov.

#### LITERATURA

- Benko, Riana. 1996. Glavni problemi prekomejnega sodelovanja v Sloveniji. Ljubljana, MZT.
- Blau, Peter. 1977. *Inequality and Heterogeneity*. New York, Free Press.
- Bull, Anna. 1996. Regionalism in Italy. V: Peter Wagstaff (Ed.) *Regionalism in Europe*. Europa, Vol. 1, No. 2-3, Intellect, European Studies Series.
- Cappellin, R. 1993. *Interregional Cooperation and the Design of a Regional Foreign Policy*. V: R. Cappellin, P. W. J. Batery (Eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London, Pion Limited.
- Cooke, Philip. 1995. *Planet Europa: Network Approaches to Regional Innovation and Technology Management, Case Study*. New York, Elsevier.
- Geenhuizen, Marina van, Remigio, Ratti. 1995. *Active Space in Communication and Transport*. NECTAR Cluster 4 Meeting, Delft.
- Gottmann, Jean. 1980. *Center and Periphery: Spatial Variation in Politics*. London, Sage Publications.
- Jones, Barry. 1995. Conclusion. V: Jones Barry, Keating Michael (Eds.) *The European Union and the Regions*. Clarendon Press, Oxford, 289-296
- LACE GUIDE: Project of the Association of European Border Regions. Gronau, 1995.
- Malabotta Richter, Melita. 1995. *Transfrontier Regional Cooperation: Theory and Practice*. 16th Conference Europe of Regions, Maribor, November 16-18, 1995.
- Mlinar, Zdravko. 1992. *European Integration and Socio-Spatial Restructuring: Actual Changes and Theoretical Response*. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 12, No. 8.
- Mlinar, Zdravko. 1996. *Regional Autonomy, National Integrity and Transborder Cooperation: The Case of Istria*. *Regional Contact*, Maribor, 1996 (in print).
- Mlinar, Zdravko. 1995a. *Territorial Dehierarchization in the Emerging New Europe*. V: Josef, Langer, Wolfgang Pollauer (Eds.) *Small States in the Emerging New Europe*. Verlag fur Soziologie und Humanethologie, Eisenstadt, 161-179.
- Mlinar, Zdravko. 1995b. *From Confrontation to Interpenetration: Territorial Conflicts in Retrospective and Perspective*. *International Institute of Sociology, XXXII Congress: "Dialogue Between Cultures and Changes in Europe and the World"*, Trieste 2nd - 7th July.
- O'Dowd, Liam. (Ed.) 1996. *Borders, Nations and States*. Aldershot, Avebury.
- Ratti, Remigio, Shalom Reichman. (Eds.) 1993. *Theory and Practice of Transborder Cooperation*. Basel, Verlag Helbing.
- Scott, James Wesley. 1989. *Transborder Cooperation, Regional Initiatives and Sovereignty Conflicts in Western Europe: The Case of the Upper Rhine Valley*. *The Journal of Federalism* 19 (Winter 1989).
- Strassoldo, Raimondo. 1983. *Frontier Regions: Future Collaboration or Conflict?* in Malcolm Anderson "Frontier Regions in Western Europe". London, Frank Cass.
- Zich, František. 1993. *Euroregions along Czech-German and Czech-Austrian Borders*. Institut of Sociology, Prague.