



ИНОВАТИВЕН МОДЕЛ НА АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ГАЛИСИЯ И СЕВЕРНА ПОРТУГАЛИЯ

AN INNOVATIVE MODEL OF ADMINISTRATIVE COOPERATION BETWEEN GALICIA AND NORHTERN PORTUGAL

Татяна Димитрова

Tatyana Dimitrova

Великотърновски университет „Св.св. Кирил и Методий“
„St. Cyril and St. Methodius“ University of Veliko Tarnovo

Abstract: Cross-border cooperation is a powerful force that spatially affects the socio-economic structures of neighboring regions. State borders are not only a liability but also an asset, and by improving social, economic, cultural, political and regulatory relationships, various cultural and business initiatives are promoted that have a positive effect on the living standards of local people. The European Union and its territories depend on enhanced synergies between cohesion policies and strategies to promote competitiveness, as well as on the development of sectoral policies that enable the least favored territories to meet the challenges of globalization through cross-border, transnational and interregional approach.

Keywords: Cross-border cooperation, administrative cooperation, Spain, Northern Portugal.

JEL: M12; M19

ВЪВЕДЕНИЕ

Трансграничното сътрудничество е мощна сила, която влияе пространствено на социално-икономическите структури на съседните региони. Държавните граници представляват не само пасив, но също и актив и при подобряване на социални, икономически, културни, политически и регулаторни взаимовръзки се постига насърчаване на различни културни и бизнес инициативи, които са с положителен ефект върху жизнения стандарт на местните жители. Европейският съюз (ЕС) и неговите територии зависят от засилена синергия между политиките на сближаване и стратегиите за насърчаване на конкурентоспособността, както и от развитието на секторните политики, позволяващи на необлагодетелстваните територии да се справят с предизвикателствата на глобализацията, като се прилага трансграничен, транснационален и междурегионален подход. Трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество вече е добавило и продължава да създава добавена не само европейска, политическа, институционална, икономическа, но и социокултурна стойност. Според Румен Гълъбинов „Европейската добавена стойност е в допълнение към стойността, създадена от действията на отделните страни членки. Тази стойност отразява по-широкото европейско значение и важност на действието с оглед представянето на модели и механизми, които могат да бъдат приложени не само на регионално или национално, но и на общоевропейско равнище. Един от начините за постигане на европейска добавена стойност са именно трансграничните проекти, улесняване на свободното движение на хора, стоки и услуги във всички страни членки на ЕС“ (<https://offnews.bg/ikonomika/evropejska-dobavena-stojnost>).

Действията в рамките на сътрудничеството се подкрепят от Европейския фонд за регионално развитие чрез три основни компонента: трансгранично сътрудничество, транснационално и междурегионално сътрудничество. Това илюстрира необходимостта териториалното измерение да играе по-решаваща роля за бъдещето на европейската политика на сближаване (Pacheco & Pazon & Remoaldo, 2000, pp. 21–23).

Политиките на сближаване са основен фактор за постигане на целите за икономически растеж и солидарност, както и за изграждането на изключително конкурентоспособна, социална и пазарна икономика, насочена към пълна заетост, социален прогрес и устойчиво развитие. Териториалното сътрудничество – и особено трансграничното – се превръща в ключов елемент в европейската интеграция и политически приоритет за ЕС (Balibar, 1998, p. 218).

Държавите, като например Испания и Португалия, съумяват да се възползват от граничния си потенциал и постепенно превръщат граничните си територии от изостанали в центрове на растеж.

Целта на това проучване е да се разгледа специфичната ситуация на Иберийските държави (Испания и Португалия) по отношение на границата и на националните двустранни споразумения, които обхващат период в рамките на 40-години. Поставяме си за *задача* да анализираме националното сближаване между двете държави, в резултат на което – с помощта на външно финансиране – е осигурено и административното сближаване между двете страни. Изяснено е ползотворното двустранно сътрудничество на национално ниво, което постепенно се трансформира и в местната власт на двете страни с цел привличане на европейски финансови средства, които имат ключова роля в проектните дейности, насочени към насърчаване на трансграничното сътрудничество. Постигането на добри показатели в икономическото развитие, както и подобряването на социалните услуги, е в резултат на успешно реализираните проекти, които обхващат населението и от двете страни на границата.

В изследването са разгледани договорите между националните правителства на двете държави, с които се поставя началото на двустранните взаимоотношения. В националните споразумения не се търсят конфликтни точки между испанските и португалските политически лидери, а, напротив – търсят се разумни и аргументирани решения, които да са в основата на административното сътрудничество. След избор на седалище за разполагане на определена административна структура следва и организирането на информационна кампания с цел запознаване на местните жители, бизнес организациите и други заинтересовани сдружения с водещите политически мотиви, който са надделели при избора на конкретен град за седалище на новосъздадената администрация. За нас е интересно, че в повечето случаи информационните кампании, свързани с необходимостта от налагане на реформи, които не винаги са добре приети (сред местните административни звена, в бизнес средите и др. заинтересовани участници), се ръководят лично от местните политически лидери. Силното политическо лидерство предполага ярко изразени ценности и ефективна комуникация между тях. Лидерството само по себе си е най-мощното послание към електората и най-прекия път за постигане на успех в политическия процес. Способността на лидера да генерира и провъзгласява обединяващи и мобилизиращи идеи е най-важното изискване към съвременния политически лидер (Ivanova, 2019, p. 316).

Безспорни са възникналите противоречия (особено в бизнеса) и от двете страни на границата, но политическата воля, допълнена с аргументи от страна на политиките, допринася за намаляване на напрежението.

Проследени са политическите дебати, публикувани в официални испански и португалски публични сайтове, местна преса и др., анализиран е и международният отзвук от страна на водещи европейски политици, посланици и др. Използвани са данни от официални испански и португалски източници и др.

Обърнато е внимание на законодателството, което постепенно се трансформира и адаптира към общата кауза, както и на създадените нови административни структури, които са в основата на реализирането на бъдещите проектни инициативи, насочени към трансграничното сътрудни-

чество. Трудностите и ограниченията, които възникнаха, са породени от различните държавни административни структури, които са характерни за Испания и Португалия. Изграденият нов управленски модел е в резултат на продължителни дебати, преговори и лидерски умения на местните политици. Консолидират се общи административни звена, които са с експертно представителство и от двете държави – от една страна, Испания (в случая Галисия), а от друга Северна Португалия.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Трансграничното сътрудничество между Испания и Португалия включва формално – институционално сътрудничество и неформално – неинституционално, резултат от действия и взаимодействия, които се случват между две пространства на международни граници и на различни политически нива. Най-общо можем да разграничим два основни типа трансгранично сътрудничество: традиционно сътрудничество и институционално сътрудничество (García-Medina, 2012, p. 226).

Според проф. Гарсия традиционното сътрудничество, което възниква спонтанно, е в резултат на взаимодействия с по-голяма или по-малка интензивност между населението, разположено от двете страни на историческата граница, което е било константно във времето. Институционалното сътрудничество е това, което се осъществява с подкрепата и участието на различни публични институции. Това сътрудничество се счита за „Специфична проява на международно сътрудничество“, развива се по-неуверено и е обвързано с концепциите, които засягат международните отношения и добросъседството. Институционалното сътрудничество се отнася до действия за сътрудничество, които включват прякото или непрякото участие на публичните институции, разположени на различни нива: местно, областно, провинциално, регионално, национално и европейско ниво. Публичните и частните сдружения изразяват готовност да подкрепят инициативата благодарение на активното участие както на политици, така и на изявени икономисти, социолози и други самостоятелно наети лица, които са увлечени да участват в кампанията.

Институционалното сътрудничество е легитимирано от писмени правила, които включват множество административни процедури.

Спазването на нормативната уредба изисква и изработване на множество правни правила поради факта, че участващите субекти в преговорите са с различно държавно устройство. Въпреки това трансграничното сътрудничество получава все по-голямо внимание и правно регулиране в Европа, където националното законодателство отстъпва място на правото на Общността, създавайки правила, които да благоприятстват сътрудничеството между различните администрации, особено на управленско ниво. Много изследователи (Собрино, Арена, Дуарте де Алмейда и Пардо, Ембид Ирухо, Фернандес Казадеванте и др.) се обединяват около тезата, че трансграничното сътрудничество в ЕС е възможно благодарение на предоставените средства, както и на прилагането на различни програми и инструменти за сътрудничество.

В този нов контекст някои автори (като Ода, Едуардо Гарсия-Медина и др.) застъпват мнението, че е необходимо да се даде по-голяма роля на гражданското общество за постигане на по-стабилна трансгранична интеграция на човешките ресурси.

Гражданското общество и особено населението около границата играе все по-важна роля в това сътрудничество. Според проф. Гарсия това са два вида сътрудничество, които протичат паралелно и почти не се влияят едно от друго. От самото начало трансграничните отношения на границата са белязани от тази фундаментална двойственост, която съвпада с края на иберийските диктатури, институционалното сътрудничество между двете страни променя посоката и постепенно се превръща в сътрудничество, тясно свързано с процеса на интеграция на Испания и Португалия в ЕС.

След като се установи разликата между двата основни типа сътрудничество, ще проследим еволюцията на институционалното сътрудничество между двете държави, което е в пряка връзка и с реформите на структурните фондове (1988 г. и 2013 г.) след прилагане на инициативата INTERREG 1990 г. и политики на сближаване, характерни за ЕС.

В трансграничното сътрудничество водеща е ролята на европейските фондове, особено на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и инициативата на общността INTERREG, за засилването на институционалното трансгранично сътрудничество между Испания и Португалия;

Европейската интеграция и на двете страни се възприема като вторична хипотеза, която е в подкрепа на трансграничното сътрудничество между Испания и Португалия.

Установяването на правна рамка за трансграничното сътрудничество между двете държави е установена от анализа на съдържанието на работните програми, изработени в резултат на многократни срещи между иберийски политици.

Според Каберо началото на институционалното сътрудничество между Испания и Португалия започва от Договора за ненападение между двете страни от 1939 г., по-късно допълнен и известен като Иберийския пакт през 1942 г., изготвен от двамата диктатори Салазар и Франко. Тези споразумения не предполагат реално сближаване между двете страни, а поставят „рамките“ на двустранните политически отношения и служат основно за смекчаване на взаимното недоверие между самите управляващи на Иберийския полуостров. Тази ситуация на далечно сътрудничество се поддържа до средата на седемдесетте години на XX-ти век чрез провеждане на периодични срещи между лидерите на двете страни: от 1963 г. до 1969 г. политическите срещи са прекъснати поради несъответствия по въпроси на външната политика (Cabero, 2004, pp. 133–134).

В началото на 60-те години Испания се насочва към членството си в Европейската икономическа общност, като постига първото търговско споразумение в края на това десетилетие; докато Португалия демонстрира засилен интерес към запазване на отвъдморските си колонии и временно се дистанцира от европейския проект. През 70-те години на миналия век отношенията между двете страни се засилват особено чрез подписването на допълнителен протокол към договора за приятелство от 1939 г., в който за първи път се споменава необходимостта от икономическо и политическо сътрудничество между Испания и Португалия. В това споразумение е договорено да се провеждат годишни срещи между иберийските политици, което всъщност е основата на сегашното сътрудничество.

През февруари 1976 г. външните министри на Испания (Хосе Мария де Арейлза) и Португалия (Ернесто Мело Антунес) се срещнат в португалския град Гуарда, като инициират началото на по-тясно и по-реално сътрудничество между двете страни. Целта на тази среща е да се договори сътрудничество с постигане на нови реални и споделени интереси. След тази първа среща, исторически известна като „Духът на попечителството“, последва и нова среща, реализирана през ноември 1976 г. между Адолфо Суарес (по онова време министър-председател на правителството на Испания) и Марио Суарес (тогава министър-председател на Португалия). Срещата между двамата лидери се тълкува като приемственост на политически срещи, започнали като двустранни преговори по време на диктатури, но вече с нови приоритети, с нови очаквания, които се разглеждат в съвсем друг контекст.

Перспективите за бъдещата интеграция на двете страни в ЕС е причина за установяване на благоприятни отношения между тях, доказателство за това е подписаният през 1972 г. Договор за приятелство. Появата на това договорно споразумение съвпада с края на иберийските диктатури и установяването на нови по-демократични режими и в двете страни.

В края на 1972 г. и началото на 1980 г. Испания и Португалия започват преговори за интеграцията си в ЕС; по същото време във вътрешността на полуострова започват и структурни реформи, които засягат политико-административната дейност, както и процесите на децентрализация, които са причина и за появата на автономните общности в Испания, а в Португалия излизат на дневен ред проблемите с регионализацията.

Според Рока Медейрос можем да разграничим четири модела на трансгранично сътрудничество:

1. „Истинско трансгранично сътрудничество“, което се характеризира с ясна стратегия за трансгранично териториално развитие; в основата на това сътрудничество са специално създадените правно-административни структури и чрез съвместно използване на съоръженията;

2. „Структурно трансгранично сътрудничество“, при което съществуват правно-административни различия и липсва обща стратегия за трансгранично териториално развитие;

3. „Зараждащо се трансгранично сътрудничество“, което се характеризира с много пречки, слабо териториално обособяване и сътрудничеството е силно зависимо от външни финансови ресурси;

4. „Псевдо трансгранично сътрудничество“, с много силен бариерен ефект във всичките му измерения на трансграничното сътрудничество. Взаимоотношенията на границата са с остатъчен характер от минали исторически събития, които имат негативен отзвук и за двете страни. Този модел на сътрудничество изисква постепенно зараждане на взаимоотношения, които да акцентират на солидарност (Rosa Medeiros, 2009, p. 78).

Трансграничното сътрудничество на Иберийския полуостров има подчертан централистичен характер, което е реализирано в синхрон с международните отношения и не противоречи на добросъседството между двете страни.

Сътрудничество започва в края на седемдесетте години на миналия век с Договора за приятелство и сътрудничество между Испания и Португалия, подписан в Мадрид на 22 ноември 1977 г. и ратифициран на 17 април 1978 г. и е удължен след интеграцията на Испания и Португалия в ЕС, до началото на Първата оперативна програма за трансгранично сътрудничество между Испания и Португалия, съпадаща с одобрението и прилагането на INTERREG (1990). Тази първа фаза на институционално трансгранично сътрудничество се характеризира с подчертан формален характер, където водещата роля се изпълнява от съответните национални правителства, измествайки на заден план участието на регионалните и местните власти.

От правна гледна точка сътрудничеството се развива в рамките на две големи споразумения, едното е от двустранно естество (споменатия Договор за приятелство и сътрудничество между Испания и Португалия от 1977 г.) и другото е от многостранен характер (Европейското рамково споразумение за Трансгранично сътрудничество на териториалните общности или власти, подписано в Мадрид на 1 май 1980 г. и ратифицирано през 1990 г.). Договорът за приятелство и сътрудничество между Испания и Португалия от 1977 г. полага основите на двустранното сътрудничество между двете страни, заменяйки Иберийския пакт и позволявайки „промяна в испано-португалските отношения“, които постепенно се задълбочават чрез последователни срещи от страна на водещите политически лидери.

В началото на процесите свързани с трансграничното сътрудничество международната правна система категорично игнорира участието на местната власт.

Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество на териториалните общности или власти, известна още като Мадридски договор, създава за първи път правна рамка на европейско ниво за развитие на трансгранично сътрудничество между държави и местна власт, насърчавайки развитието на такива отношения с цел интегриране и развитие на вътрешните граници на Европа. В този смисъл политиката за трансгранично сътрудничество е в съответствие с политиките за сближаване и териториално развитие на ЕС.

Първата европейска разпоредба за трансграничното сътрудничество обаче посочва, че това сътрудничество трябва да бъде поставено в рамките на двустранните отношения между съответните държави, които трябва да играят ролята на „координатори между местните и регионалните власти“ (Arenas, 2008, p. 34).

Според Арена Мадридският договор, въпреки че е иновативен и „запълва съществуваща правна празнота“, е декларация за намерение, тъй като не е обвързващ за държавите и подчинява правната система на сътрудничеството и ефективното му прилагане по преценка и воля на националните държави, които продължават да упражняват регулаторна и законодателна власт по повод компетенции по въпроси, свързани с международните отношения, включително и трансграничното сътрудничество. От друга страна, споменатият Договор и съответните протоколи към него все още не са ратифицирани от всички подписали държави. Поради всички тези причини много

законодатели смятат тази правна рамка за недостатъчна за развитието на трансграничните отношения в контекста на ЕС (Arenas, 2008, p. 44).

Институционалното трансгранично сътрудничество между териториалните единици (местни и регионални) на Испания и Португалия е подчинено на вътрешното право и подлежи на юрисдикционен контрол на съответните национални държави, ограничавайки трансграничното сътрудничество до публичната сфера и почти не оставяйки законова регулация на сътрудничество между бизнес компании и гражданско общество, неинституционализирано трансгранично сътрудничество, което е подценено от институционалната правна система, според Арена е дефинирано като сътрудничество, без правно значение и не трябва да се формализира чрез подписване на споразумения.

От ноември 1983 г. редовно се провеждат срещи на високо ниво между Испания и Португалия, известни като Иберийски срещи на върха. На тези срещи на високо равнище обикновено присъстват съответните правителствени ръководители на двете страни, придружени от голяма делегация от представители на министри. След 2004 г. в тези срещи участват и президентите на испанските автономни общности, граничещи с Португалия.

Първата среща на върха е проведена в Синтра (Португалия) на 11 и 12 ноември 1983 г., от тогавашните лидери на Испания (Фелипе Гонсалес) и Португалия (Марио Соареш), които обсъждат необходимостта от разработване на съвместна стратегия с очакването на присъединяването на Испания и Португалия към Европейската икономическа общност. В същото време се полагат и основите на дългосрочно двустранно сътрудничество, което се засилва по време на Втората иберийска среща на върха, проведена в граничния град Алкантара (Касерес) през май 1985 г. Следващите двустранни срещи на върха се провеждат в Гимараеш, 1986 г., Мадрид, 1987 г. и Доняна, 1988 г. По време на тези срещи политиките се фокусират главно върху развитието на двустранните отношения в рамките на Договора за приятелство и сътрудничество от 1977 г. Наред с други въпроси, свързани с политиките за сигурност и отбрана, търговския баланс, ситуацията на сухопътната комуникационна система между двете страни и др., се приемат и правила, които имат за цел опростяване на граничните процедури между двете страни. По време на шестата Иберийска среща на върха, проведена в Лисабон (1988 г.), положението на граничните райони е предмет на специално споразумение за решаване на проблеми, които ги засягат. Развитието на инфраструктурата и по-голямото сътрудничество по въпросите на околната среда също са важни точки от дневния ред.

От февруари 1990 г. двустранните контакти на високо ниво се разширяват чрез провеждане на междуправителствени семинари, които са добра практика, реализирана при установяване на трансграничното сътрудничество между Испания и Франция. Същата година (през декември 1990 г.) е подписан и протокол за сътрудничество между Испания и Португалия. Въпросът за границата придобива особено значение в работните програми на Иберийските срещи на върха към тази дата, съвпадаща със стартирането на INTERREG. На срещата на върха в Саламанка (януари 2000 г.) програмата за трансгранично сътрудничество е допълнена с въпроси за сигурността, както и инфраструктурни проекти. По време на 18-тата Иберийска среща, проведена през октомври 2002 г. във Валенсия, е подписан Договорът за трансгранично сътрудничество между Испания и Португалия.

До декември 2019 г. са проведени 30 двустранни срещи на високо равнище. Любопитното е, че на последната, проведена на 21 ноември 2018 г. в испанския град Валядолид, президентите на граничните региони не са поканени, въпреки че работният дневен ред включва важни въпроси, свързани с трансграничното сътрудничество.

Безспорно е наличието на паралелизъм между координираните действия на испанската и португалската държава и интеграционния процес в Европейската общност още преди тази интеграция да бъде осъществена. Съдържанието на съответните национални работни програми и спазването на насоките, определени от Европа, имат за цел достъп до европейските програми и фондове, които са с решаващо значение за установяването на институционалното трансгранично сътрудничество, особено в началните етапи.

Според Ереро де ла Фуенте именно „атрактивната възможност за привличане на средства от Европейската общност чрез трансгранично сътрудничество изисква адаптиране на администрациите както на местно, така и на регионално ниво“ и това е мотивирало съответните централни правителства да „променят централистката си нагласа“, както и да осигурят „адаптирането на институциите, публичните услуги, активно участие на гражданското общество, бизнес средите и др., всички тези промени имат за цел усвояване на повече средства от европейската общност“ и това е причина за сключването на нерегулаторни или обвързващи споразумения за сътрудничество, които са еднакво приети както от Испания така и от Португалия. Разпределянето на правомощията също е равномерно между двете страни с цел спазване на изискванията на ЕС, за да се придобият необходимите средства (Herrero de la Fuente, 2012, p. 12).

В началото на 90-те години на миналия век трансграничното сътрудничество е в зависимост от изискванията и прилагането на INTERREG (2000–2006 г.). Много изследователи приемат тезата, че иберийското сътрудничество може да се разглежда като резултат от европейските политики за регионално развитие и социално сближаване, тъй като именно от притока на тези външни финансови ресурси възникват нови субекти, форми и инициативи на трансграничното сътрудничество: работни комисии, общности за териториално сътрудничество, институции за трансгранични инициативи, форуми, фондации, учебни центрове, обсерватории, съвместни проекти, обмен и др.

В Испания трансграничното сътрудничество постепенно се превръща във възможност да се реализира нова децентрализирана политическа и административна структура за управление. Тези процеси дават възможност на испанските автономни правителства да изпълняват водеща роля; докато в Португалия тези дейности се изпълняват от Държавната администрация, заедно с регионалните координационни комисии (CCR) и с участието на португалските общински камари; тези три структури са основните участници в сътрудничеството, към които постепенно се включват и други представители: асоциации за развитие, бизнес структури, фондации, технологични и културни центрове, университети и др. Различното политико-административно устройство на Испания и Португалия възпрепятства трансграничното сътрудничество, въпреки споразуменията и договорите, създадени за разрешаване на тези проблеми.

Реформата на структурните фондове в края на 80-те години (1988) направи възможно създаването и последващото прилагане на INTERREG (1990), специално насочен към подобряване на ситуацията и насърчаване на сътрудничеството в граничните региони на вътрешната част на Европа, насърчаване на появата на нова европейска рамка за трансгранично сътрудничество, както и притокът на значителни финансови ресурси към испанско-португалската граница.

Инициативата на Общността на INTERREG, по своята същност, насърчи различните участници – институционални и неинституционални – от двете страни на границата да се срещат по-често и да се споразумеят, за да получат финансиране от ЕС. Според Фуенте испано-португалското сътрудничество е „сътрудничество на две нива“: едно вертикално, което предполага сътрудничество между различните нива на управление (европейско, държавно, регионално, местно), и друго хоризонтално между различни участници от двете страни на границата, за да се опита да разреши общи проблеми, създаване в някои случаи на съвместни структури за сътрудничество (Herrero de la Fuente, 2012, p. 12).

Според някои автори Испания и Португалия имат възможност да реализират „управление на границите на много нива“, насърчавани и финансово подпомагани от ЕС, особено от Европейския съвет и Европейската комисия (Martín-Uceda & Castañer, 2018, p. 157); въпреки че в действителност сътрудничество продължава да се реализира отгоре надолу, а ефективното участие на местните и регионалните власти не е лишено от конфликти, особено правни и административни, свързани с разпределянето на правомощията и трансграничното управление на ресурсите.

Прилагането на това трансгранично сътрудничество се натъкна на известен отказ от властите на съответните автономни правителства, които нямат опит в международните преговори поради факта, че международните преговори са от компетенциите на националните правителства (Cancela, 2008, p. 123).

Според Марта Собридо „Местните представители говореха на различен език и защитаваха различни интереси от тези на политиките от националната администрацията. Местната администрация много често е в конфликт с политиките от централната администрация на съответните държави, което значително затрудняваше разбирането на всички тях, пораждайки конфликт по отношение на правомощия. Корените на този конфликт не са свързани толкова с въпроса за разделението на правомощията между властите на една и съща държава, колкото с трудностите на взаимоотношенията и взаимодействието между юридическите лица от различни държави на различни нива, което непрекъснато възпрепятства проектирането и управлението на програми за трансгранично сътрудничество от второ поколение“ (Sobrido, 2004, p. 25).

За да се разрешат или поне да се облекчат тези трудности, като се възползват от изобилието от средства и благоприятната политическа воля, е изготвен двустранен договор за регулиране на трансграничното сътрудничество между Испания и Португалия, адаптиран към Европейското рамково споразумение за трансгранично сътрудничество – Гранично сътрудничество на общностите или териториалните власти (Договор от Мадрид). Този договор е подобен на Испано-френския договор от 10 март 1995 г. за трансгранично сътрудничество между териториални единици, известен също като Договора от Байон.

Двустранният договор между Кралство Испания и Португалската република за трансгранично сътрудничество между субекти и териториални институции, известен също като Договора от Валенсия, е подписан на 3 октомври 2002 г. и е в сила от 30 януари 2004 г. Споменатият договор конфигурира нова правна рамка за развитие на испано-португалското трансгранично сътрудничество, установявайки „солидна правна основа, която налага всички гранични региони да адаптират своите протоколи за сътрудничество към европейската правна рамка“ (Herrero de la Fuente, 2012, p. 16).

Съгласно Договора от Валенсия са създадени множество споразумения и трансгранични асоциации между публични представители от двете страни на границата. До октомври 2016 г. по Договора са приети общо тридесет споразумения: петнадесет подписани между местните администрации; четиринадесет между областните администрации и само една със смесен характер; по-голямата част от тях са споразумения за създаване на обща рамка за сътрудничество (27 от 30) чрез създаване на организации за трансгранично сътрудничество без правосубектност (21 от 30).

Сред новите субекти за трансгранично сътрудничество се откроява и Работната общност, административна структура изградена за трансграничен регион Галисия – Северна Португалия. Сред изследователите, които са анализирали тази административна структура, се открояват имената на Валера Алварес, Кансела, Трило Сантамария и др. Като цяло, именно в рамките на тези работни общности са разработени първите съвместни програми за интервенция от смесените комисиони за сътрудничество, създавайки нови пространства за срещи и взаимодействие между администрациите от двете страни на границата. Именно там, във взаимодействието, генерирано от тези комисиони, започва трансграничното управление от междуйнституционален характер, което според нас формира голяма част от същността и уникалността на трансграничното сътрудничество.

След Договора от Валенсия също се зараждат множество трансгранични асоциации на общини, които работят в сътрудничество с администрациите от двете страни на границата. В контекста на португалско-испанската граница, най-известният и консолидиран пример за тези нови трансгранични асоциации, които се появяват съгласно договорите за сътрудничество и фондовете, е общинско сдружение, създадено между Галисия и Северна Португалия: Атлантическата ос. Според Кансела посоченият субект „придава на сътрудничеството измерение, което надхвърля трансграничното в полза на междурегионалното, което представлява уникален пример за трансгранично сътрудничество“ (Cancela, 2008, p. 123).

В областта на институционалните отношения, основната цел на новите институции е да се насърчава взаимодействието между местните и регионалните администрации от двете страни на границата, за да се улесни трансграничното сътрудничество на местно ниво с цел преодоляване

на трудностите, произтичащи от различното разпределение на правомощията на местно, регионално и национално ниво.

Новото програмиране на структурните фондове за периода 2007–2013 г. придаде по-голям обем и значение на сътрудничеството между държавите членки, като го интегрира в рамките на нова цел на Общността: Европейско териториално сътрудничество; разграничаване на трансграничното сътрудничество между регионите, съседни на сухопътните и морските граници на две или повече държави членки, или най-малко една държава членка и трета държава, от транснационалното сътрудничество, при което участват национални, регионални и местни партньори от две или повече държави, и междурегионално сътрудничество, фокусирано върху обмяната на опит, идентифицирането на добри практики за сътрудничество и анализа на тенденциите за териториално сближаване в Европа.

В същото време европейската политика за регионално развитие премина от фокусиране върху създаването на физическа инфраструктура към политика, ориентирана към инвестиции, която насърчава създаването на работни места и дългосрочен растеж, в съответствие с целите на Програмата за растеж на Европа 2020. Реформата на структурните фондове от 2013 г. разшири финансирането на ЕФРР до действия, извършвани в граничните региони на Европа, за да се справят със специалните трудности, срещани в тези региони, и да се подкрепи тяхното устойчиво развитие. Освен това бяха създадени нови и важни инструменти за децентрализирано управление.

В резултат от съпадението между изпълнението на Оперативна програма за трансгранично сътрудничество между Испания и Португалия (РОСТЕР) и създаването на уникален инструмент за трансгранично сътрудничество португалско-испанската граница придоби нов облик: Европейска група за териториално сътрудничество (ЕГТС).

Оперативната програма за трансгранично сътрудничество между Испания и Португалия (2007–2013 г.) представлява качествен скок както по отношение на стратегията, така и по отношение на формите на сътрудничество. Инициативата на общността INTERREG е трансформирана в специфична програма за развитие на трансгранично сътрудничество между Испания и Португалия, базирана на сложна организационна структура на споделено представителство и управление, в която е направен опит за включване по по-ефективен начин на публичните и частните организации в сътрудничеството за устойчивото развитие на границата.

Въздействието и резултатите на INTERREG върху испанско-португалската граница като цяло са положителни. По време на първите си три фази на изпълнение (1990–2006 г.) INTERREG насърчава познанията за границата и създаването на множество инфраструктурни инициативи, насърчавайки децентрализацията и междуинституционалното сътрудничество, особено на регионално и местно ниво, както и по-голямата социална интеграция в граничните региони. По време на тези инициативи непрекъснато се изтъкват трудностите на подобно сътрудничество, както и липсата на адекватни инструменти за осъществяването му. За да се опитат да смекчат тази ситуация и да коригират, поне частично, нежеланите ефекти от трансграничното сътрудничество, Европейската комисия и Европейският съвет насърчиха диверсифицирано и разширено териториално сътрудничество, прибягвайки до емблематични фигури на сътрудничество в Европа като еврорегионите, и прилагането на нови структури и инструменти за сътрудничество, като Европейските групи по икономически интереси или най-новата ЕГТС (Arenas, 2008, pp. 109–110).

ЕГТС бяха създадени в дебатите, последвали одобрението на Мадридската рамкова конвенция от Съвета на Европа, насърчени от Асоциацията на граничните региони на Европа (AEBR) и други европейски институции (Европейска комисия, Европейски парламент и Комитет на регионите), за да има правен инструмент на публичното право, „който да позволи определена политическа, административна и институционална възможност за реализация на процесите на децентрализирано трансгранично сътрудничество“. По време на този процес, в който участваха активно европейските гранични и трансгранични региони, се породиха и трудности около компетенциите. С цел преодоляване на тези трудности се одобри и Регламент на Европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС) (Arenas, 2008, p. 45).

С реформата на правната рамка на ЕГТС през 2013 г. процесът на учредяването ѝ беше опростен и функциите ѝ бяха разширени, като се осигури по-голяма правна сигурност и се даде възможност за участие и на частни компании и външни субекти, намиращи се в страни извън членове на ЕС или в отвъдморски територии. Днес успехът на тази нова форма на трансгранично сътрудничество е безспорен факт.

Според Гилермо традиционните функции са се подобрили въз основа на натрупания опит, заедно с новите възможности, предоставени от Общия регламент и Европейското териториално сътрудничество за ЕГТС, отнасящи се до изпълнението на дейности по регионалната политика: „те ни позволяват да реализираме проекти самостоятелно както от правна, така и от оперативна гледна точка“; които изглежда са призвани да играят много важна роля в рамките на политиките за сближаване и териториално развитие заедно с новите пространства и инструменти за сътрудничество, макрорегионалните стратегии и специализираните агенции (Guillermo, 2017, pp. 275–276).

Разпространението на този оригинален инструмент за децентрализирано сътрудничество и управление (ЕГТС) формира сложна мрежа от трансгранични комуникационни канали, които са разположени главно в Централна и Югозападна Европа. Тази мрежа се наслаждава върху други, които вече съществуват или са в процес на създаване, което заплита още повече рамката на сътрудничество. Това впечатляващо институционално развитие на териториалното сътрудничество в Европа също беше придружено от нови форми на многостепенно управление по границите (Varela, 2008, p. 33).

В контекста на испанско-португалската граница, най-забележителните примери за тези нови форми на сътрудничество се намират отново на север, в района на Галисия и Северна Португалия; въпреки че тези цифри прогресивно се разширяват към други райони на споменатата граница (Barrio, 2016, pp. 105–106). За някои това децентрализирано трансгранично сътрудничество представлява „нова институционална рамка за неформално и нематериално сътрудничество“, характеризираща се с „близост, разнообразие и гъвкавост [...], която позволява създаването на обща идентичност и принадлежност към структура на формално-неформално трансгранично сътрудничество“ и която може „да направи сътрудничеството да се развива към друг модел“ (Domínguez, 2008, p. 35), без изместване на съответните местни и национални идентичности (Trillo Santamaría, 2015, p. 183); въпреки безбройните изпълнени проекти, създадените сложни структури за сътрудничество, множеството направени инвестиции, почти навсякъде съществува значително разстояние между институционалното трансгранично сътрудничество и гражданското общество, живеещо в близост до линията.

Това уникално явление на дистанциране между политиките, прилагани от Европейския съюз, и проблемите и интересите на неговите граждани изглежда не е изключително за тази граница, а напротив, е широко разпространено и тревожно явление за бъдещето на Европа (Trillo Santamaría, 2010, p. 187). Според нас този феномен се крие в дилемата между „да работим за обединяване на държавите“ и „да работим за обединяване на гражданите“, дилема, която в крайна сметка ни води до съществената и може би неизмерима разлика между институционалното сътрудничество и традиционното сътрудничество.

Заклучение

Испано-португалското трансгранично сътрудничество е изградено на база институционално сътрудничество (пример за това са новоизградените институции в Еврорегион Галисия – Северна Португалия). Устойчивостта на институционалното сътрудничество има повече от четиридесет години история. Това сътрудничество започва в средата на седемдесетте години на XX-ти век като част от политиките за сближаване между двете иберийски страни, по време на последния етап на съответните им диктатури. В началото това сътрудничество е насърчавано директно от централните правителства без участието на местните административни структури, както и без

гражданско общество, които постепенно се включват в този процес през 80-те години на миналия век.

Интегрирането на Испания и Португалия в Европейската икономическа общност (1986 г.), съвпадащо с приемането на Единния европейски акт (1987 г.), реформата на структурните фондове (1988 г.) и стартирането на INTERREG (1990 г.) имат решаващо въздействие върху трансграничните отношения, подпомагани финансово от Европа в рамките на нейните политики за регионално развитие и териториална интеграция. Притокът на значителни финансови ресурси за развитието и интеграцията на проблемни региони, много от които трансгранични, насочени особено чрез ЕФРР и инициативата на Общността на INTERREG, направи възможно раждането на второ поколение трансгранично сътрудничество. Тази ясна зависимост от европейските фондове ни позволява да разберем уникалния характер на институционалното трансгранично сътрудничество на испанско-португалската граница и да го определим до голяма степен като субсидирано трансгранично развитие, чието бъдеще е много несигурно.

В контекста на португалско-испанската граница, споменатото сътрудничество еволюира от планиране отгоре (отгоре надолу) до намеса отдолу (отдолу нагоре) чрез прогресивно прехвърляне на правомощия и лидерство от държавите към местната власт, която изиграва ключова роля като участник в преговорите на сътрудничеството и като организатор на политическите действия, изграждане на управленски структури и инструменти за регулиране на трансграничните различия. В съответствие с обща тенденция на европейско ниво, този процес изглежда се насочва към сътрудничество, основано на устойчивост чрез създаване на институции с приоритет външния свят, споделено управление и социално участие, в което гражданското общество изглежда е призвано да играе по-важна роля, включително лидерство, но с институционална подкрепа.

REFERENCES

1. Arenas, N. 2008. „La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea. Sus instrumentos jurídicos”. Barcelona.
2. Balibar, E. 1998. „The borders of Europe”, Minneapolis, University of Minnesota Press.
3. Barrio, L. M. 2016. „Las Eurociudades de la Raia: de Valença de Minho a Ayamonte. Experiencias de investigación”. Vigo.
4. Cabero, V. 2004. Iberismo e Cooperação (pasado e futuro da Península Ibérica), Porto, Campo das Letras.
5. Cancela, C. (Ed.) 2008. Cooperación transfronteriza: Comparando las experiencias ibéricas, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións.
6. Dominguez, L. (coord.) 2008. Chaves-Verín: a Eurocidade da Auga. Axenda Estraéxica. Vigo, Eixo Atlántico.
7. García-Medina, E., 2012. La Cooperación Transfronteriza entre el Noroeste de Extremadura (España) y la Beira Interior Sul (Portugal): una aproximación desde la perspectiva cualitativa. Revista Extremeña de Ciencias Sociales, nº 3.
8. Guillermo, M. 2017. „Instrumentos legales para la cooperación transfronteriza. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial“. *Cuadernos de Gibraltar*.
9. Herrero de la Fuente, A. A. 2012. Veinte años de cooperación transfronteriza con Portugal. Revista de estudios europeos, nº 56, 9-20. Recuperado.
10. Ivanova, M. 2019. The mediating role of the political leader; International Scientific Conference, The Modern Place and Role of Alternative Ways to Resolve Disputes – Between Tradition and the Current Legal Framework in Bulgaria and the Member States of the European Union, Veliko Tarnovo, ISBN 978-619-00-0946-7, p. 311–317 (in Bulgarian)
11. Martín-Uceda, J. & Castañer, M. 2018. Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: Análisis comparativo a partir de INTERREG IV. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 78.
12. Pacheco, E.; Pazos, M. y Remoaldo, P. C. 2000. “Cara una necesaria integración funcional”, Vigo, Eixo Atlántico.
13. Rocha Medeiros, E. 2009. A Cooperação Transfronteiriça na Raia Ibérica: uma síntese geográfica dos impactes territoriais do INTERREG-A, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

14. **Sobrido Prieto, M. 2004.** El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, nº 8.
15. **Trillo Santamaría, J. M. & González, L. & Carril, V. 2015.** Ciudades que cruzan la frontera: un análisis crítico del proyecto Eurocidade Chaves-Verín. *Cuadernos Geográficos*, nº 54, vol. 1: 16
16. **Trillo Santamaría, J. M. 2010.** *Fronteras y regiones transfronterizas en Europa. El caso de Galicia-Norte de Portugal (Tesis doctoral)*. Universidad Carlos III de Madrid.
17. **Varela Álvarez, E. J. 2008.** Cooperación territorial de terceira xeneración a través das redes de gobernanza na península ibérica. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, nº 13.
<https://offnews.bg/ikonomika/evropejska-dobavena-stojnost-shto-e-to-660003.html>

За контакти:

Татяна Димитрова, асистент, доктор

Служебен адрес: В. Търново, ул. „Арх. Георги Козарев“ 1, корпус 4
ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, Стопански факултет
Катедра „Стопанско управление“
Ел. поща: t.dimitrova@ts.uni-vt.bg
