

ТЕНДЕНЦИИ И ПРИОРИТЕТИ ПО ИЗТОЧНОСРЕДИЗЕМНОМОРСКИЯ МАРШРУТ СЛЕД СЪБИТИЯТА В АФГАНИСТАН ПРЕЗ 2021 Г.

Проф. д-р Владко Иванов, Анита Щерева, Весела Токова, Катедра „Национална сигурност и публична администрация“, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

Резюме:

Статията разглежда актуални проблеми на граничния и миграционния контрол в контекста на събитията в Афганистан след септември 2021 г., когато силите на НАТО се изтеглиха от страната. Анализът се базира на основните тенденции по Източносредиземноморския маршрут и ролята на България на външните граници на ЕС. Изведени са основните приоритети на граничния и миграционния контрол в контекста на досегашните характеристики на миграционния поток от Близкия Изток към Европа и са добавени подходите след завземането на властта от талибаните в Афганистан.

Ключови думи: *граничен и миграционен контрол, Източносредиземноморски маршрут, Афганистан, външни граници на ЕС.*

TRENDS AND PRIORITIES ON THE EASTERN MEDITERRANEAN ROUTE AFTER THE EVENTS IN AFGHANISTAN IN 2021

Prof. Vladko Ivanov PhD, Anita Shtereva, Vesela Tokova, Department of National Security and Public Administration, Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad

Abstract:

The article examines current issues of border and migration control in the context of events in Afghanistan since September 2021, when NATO forces withdrew from the country. The analysis is based on the main trends along the Eastern Mediterranean route and Bulgaria's role at the EU's external borders. The main priorities of border and migration control in the context of the current characteristics of the migration flow from the Middle East to Europe are outlined and the approaches after the seizure of power by the Taliban in Afghanistan are added.

Keywords: *border and migration control, Eastern Mediterranean route, Afghanistan, EU external borders.*

Въведение

Стратегическият мениджмънт в Брюксел и в София се примири с факта, че в дългосрочна перспектива България и Гърция ще бъдат на периферията на ЕС и Шенген поради неуспеха в тези организации да се привлече Турция. Това означава, че външната граница няма да се измести отвъд Босфора, което поставя двете държави на входа на едно от най-рисковите миграционни направления, известно като Източносредиземноморски маршрут (ИСМ). По него се сливат потоците от Близкия Изток – Турция – България, Кипър и Гърция – Средна Европа и се генерират заплахи от целия пряк и хибриден спектър. Това е външният фактор, който ще определя правната рамка, структурата, управлението и приоритетите на българските институции и особено на Главна дирекция „Гранична полиция“ (ГДГП). Основен вътрешносистемен фактор ще бъде реализацията на националната цел за присъединяване на Република България към Шенгенското пространство в условията на икономическа, миграционна и пандемична криза. Двата фактора ще действат в комплекс, който ще бъде изпитание за нашия авторитет в Европа, участието ни в контрола на миграционните потоци, противодействието на нелегалната миграция и трансграничната престъпност към ЕС. Към тази ситуация се прибавят и нови фактори – Афганистан бе напуснат от силите на НАТО, това вероятно ще се случи с Ирак и с други държави в региона, което допълнително ще усложни миграционната картина. Целта на настоящия анализ е да разкрие тенденциите в развитието на обстановката по ИСМ и да очертае приоритетите в политиките на ЕС и България в областта на граничния и миграционния контрол (ГМК).

1. Изходни вътрешносистемни данни за анализа

За изходна концептуална база на ГМК в България се приемат две основни характеристики. На първо място, Източносредиземноморският маршрут обхваща нашата територия, Гърция и Кипър като държави членки на ЕС. Важно обстоятелство е, че държавните граници на България са с обща дължина 2368 км (сухоземни – 1345 км, морска – 412 км, речна по река Дунав – 611 км). От тях външни граници за ЕС са 1225 км, а 1143 км са вътрешни граници. Българо-турската граница (с дължина 274 км.) прегражда най-рисковото направление към Европа. На второ място, ние официално сме декларирали, че системата на ГМК

в България е изградена и сега тя само ще се усъвършенства. Основният орган, отговорен за граничния контрол, е ГДГП-МВР. Системата има тристепенна йерархична структура и е конструирана на принципа една дирекция – една граница. Обособени са 7 териториални звена – РДГП, в състава на които са създадени звена от по-нисък ранг – 38 ГПУ, 2 БГПК и 38 ГКПП. За външните граници отговарят 5 РДГП, 22 ГПУ, 20 ГКПП и една БГПК, а на вътрешните – 2 РДГП, 16 ГПУ, 18 ГКПП и една БГПК¹.

Въздушното наблюдение на граничната зона и териториалното море се изпълнява от СОВН – самостоятелно звено в ГДГП.

Съгласно нормативната уредба Граничният контрол е дейност, състояща се от гранични проверки в зоните на ГКПП и гранично наблюдение в граничната зона между ГКПП. На граничен контрол подлежат лица, предметите в тяхно владение, транспортните средства и стоките при и по повод преминаване на държавната граница или присъствието им в граничната зона².

Според множество европейски и национални правни актове ГМК е система с множество структури на МВР, МО, МФ, МТИТС, МЗХГ, МЗ, ДАНС, ДАР, ДАБ-МС. На външните граници контролът на стоките е в правомощията на АМ, а на вътрешните граници той се извършва от съвместни екипи от служители на ГДГП, АМ и НАП. Граничният контрол се извършва по начин, гарантиращ сигурността не само на граници на България, но и сигурността на останалите държави членки на ЕС. Основен правен акт в това отношение е Регламент (ЕС) 2016/399³.

Комплексните мерки в системата за граничен контрол на България се прилагат както на външните, така и на вътрешните граници, като имат за цел съевременно разкриване, пресичане и предотвратяване на незаконно преминаване и извършване на престъпления през държавната граница и в другите зони и обекти за ГК. Оценките по Шенген още през 2010-2011 г. показаха, че България осъществява качествено гранично наблюдение на всички граници с обща дължина 2368 км, контролира граничната зона, акваторията и зоните и обектите, подлежащи на граничен контрол. Конструкцията на ГМК засега устоява на интензивните предизвикателства по най-прекия път между страните от Западна и Централна Европа през Балканите към Близкия изток и Азия. Тоест, това е т.нар. ИСМ, по който тече

¹ Според данни от сайта на ГДГП. <https://www.mvr.bg/gdgp>.

² За подробности относно основните понятия вж. Закон за МВР, обн. ДВ. бр. 53 от 27 юни 2014 г., посл. доп. ДВ. бр. 20 от 9 март 2021 г. Допълнителни разпоредби.

³ Регламент (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета относно Кодекс на Съюза за правилата за движението на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).

интензивен миграционен, стоков и транспортен поток. Петте европейски транспортни коридора, преминаващи през България, ще увеличат обмена по тази дестинация с което ще нарастват и отговорностите на ГМК.

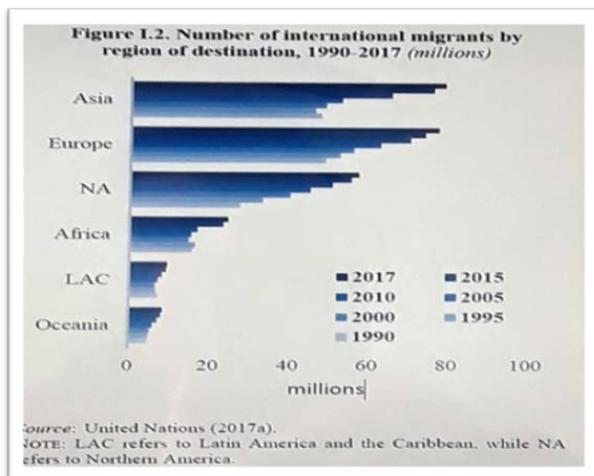
Важно е да се отбележи, че на този етап поради ниския жизнен стандарт България се определя като транзитна страна за движението на мигранти, чиято цел е развитата и уредена част на Европа.

2. Изходни външносистемни данни за анализа

Факт е, че ИСМ, на който е разположена България, е с увеличаваща се интензивност на фона на световна миграционна активност. Новото хилядолетие изненада анализаторите и институциите с едно голямо по размери и бързо развиващо се явление – в търговските и миграционните потоци се оказаха маскирани всички основни заплахи за ЕС и Шенген – тероризъм, контрабанда, нелегална миграция, трафик на хора, корупция. В своя доклад за международната миграция през 2017 г. ООН отбелязва, че през последните седемнадесет години броят на международните мигранти в света продължава бързо да нараства, достигайки цифрата от 258 милиона⁴. Това, сравнено с цифрата от 173 милиона през 2000 г., показва тенденция на устойчиво нарастване (вж. фиг. 1). Вече е ясно, че глобализацията е отприщила процеси, които са следствие от икономически и политически интереси и трудно ще бъдат овладени с обичайните форми на ГК.

Фиг. 1 Брой на мигрантите (милиони) по региони на пристигане, 1990-2017 г.

⁴ За подробности вж. Миланов, И, Етнокултурни характеристики на мигрантите в Р България и тяхното влияние върху СНС, С., 2018 г., с. 13-18.



Източник: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017: Highlights* (ST/ESA/SER.A/404).

Картината на миграцията през България показва ръст в съответствие със световните тенденции, но истинската заплаха идва от резки, непредвидени скокове – примерът са потоците, възникнали след Арабските революции от 2011 г. За нуждите на настоящия анализ се базираме на данни от 2016 – 2021 г. поради три причини:

- върхът на миграционната ескалация бе през 2015/16 година;
 - в настояще време миграционната активност е по-ниска, но продължава с устойчиви темпове и тази тенденция ще продължи, което налага дългосрочно адаптиране на ГМК към новите предизвикателства;
 - през 2021 г. основен ескалиращ фактор се оказа Афганистан.
- След напускането на силите на НАТО управлението бе овладяно от режима на талибаните, което принуди големи групи от населението да емигрират. Особеното е, че част от напускащите бяха сътрудници на САЩ и държавите от алианса – те бяха заплашени от директна репресия.

Така през 2016 г. са регистрирани най-много (около 43 000) опити на граждани на трети страни да преминат нерегламентирано на територията на Р България през границата на страната. През 2017 – 2020 г. те намаляват, но от началото на 2021 г. интензивността започва да нараства главно поради визиранияте събития в Афганистан. Правителството взе спешни мерки за укрепване на ГМК и за готовността на държавата да посрещне нови предизвикателства. Естествено, те са съсредоточени на българо-турската граница, без да се пренебрегват морската и българо-гръцката⁵.

⁵ Справки относно миграционната обстановка в Република България

3. Промените в Афганистан и прогнози за следващото десетилетие

Конфликтите по ИСМ и социално-икономическата нестабилност в страните от Близкия Изток, Северна и Централна Африка ще продължават да генерират миграционни потоци към България по пътя им към Централна и Западна Европа. Никой засега не прогнозира последиците от настъпващата икономическа криза, която започна с достигането на рекордни цени на природния газ през есента на 2021 г. и продължава с ефект върху останалите стоки.

Към досегашната картина се прибавя потокът от Афганистан, който се характеризира с висока степен на риск. Контингентът е съставен предимно от млади мъже, чийто живот е преминал в перманентни конфликти и бойни операции. Ситуацията ще бъде сложна и поради епидемичната обстановка и предприетите превантивни мерки за неразпространение на COVID-19 от страните членки на ЕС. Пандемията няма да намали миграционната активност, това ще бъде дългосрочна тенденция по ИСМ.

Българо-турската граница ще продължи да бъде основна входна артерия за незаконната миграция, преминаваща през България и продължаваща към пространството на ЕС. Трафикът ще бъде както през зелена граница, така и през ГКПП, от лица, укрити в товарни и леки автомобили, влакове, автобуси и микробуси. Лицата, занимаващи се с каналджийство, ще продължат да се адаптират в зависимост от новите мерки за ГМК и спрямо потока от Афганистан, в който със сигурност има опитни организатори на канали. В условията на очакваща се световна икономическа криза радикализацията и тероризмът ще продължат да генерират заплахи за глобалната и национална сигурност. Със сигурност може да се очаква, че икономическата криза и разликите в цените по ИСМ ще създадат условия за активизиране на участниците в контрабандната дейност. Близкият Изток ще продължи да генерира лица – жертви на трафик с цел сексуална и трудова експлоатация. Социално-икономическата ситуация в България също способства за устойчиви тенденции по този показател.

Всичко това ще протича в условията на международните ограничения във връзка с COVID-19, ще се търсят нови начини за преодоляване на границата и организация на каналите през интернет.

4. Приоритети за усъвършенстване на ГМК след промените в Афганистан през 2021 г.

На базата на анализа и изведените тенденции можем да формулираме няколко иновативни направления за усъвършенстване на ГМК на ИСН, важна отсечка от който е РБ. Проблемът няма да е само потокът от Афганистан. Вероятно предстои изтегляне на НАТО от Ирак и отслабване на влиянието на Европа в Близкия Изток. Възможно е да се засилят антиевропейските настроения по целия ИСМ, ескалация на конфликтите в хода на голяма световна икономическа криза. Няма изгледи за нормализиране на обстановката в Серия.

Ако приемем за обективни горните оценки, считаме, че основният миграционен натиск ще бъде посрещнат от силите на ГДГП на българо-турската граница, която е с дължина 274 км. Със сигурност част от потока ще опита да преодолее и българо-гръцката граница, която е дължина около 500 км. Това ще усложни нейния контрол и ще наложи нейното укрепване, въпреки че е вътрешна за ЕС, и ако бъдем приети в Шенген, контролът по нея ще отпадне. Получават се близо 800 км. граница, която трудно ще се контролира от сегашния състав на гранична полиция. Фронтът е съизмерим с рисковата част от гръцко-турската граница (203 км. по р. Марица + акваторията на Егейско море и островите). Очевидно е, че България и Гърция нямат ресурса да се справят без целенасочена помощ от институциите на ЕС.

Второ, преговорите с Турция трябва да продължат, за да се върви към нови споразумения за поемане на миграционния натиск. През септември 2021 г. Анкара заяви, че няма да се ангажира с миграционния поток от Афганистан и вероятно ще постави нови финансови и правни условия на ЕС. Ако процесът е успешен, България и Гърция ще имат по-добри условия за организация на ГМК.

По линия на ЕС вече е дефиниран основен приоритет – изграждането на интегрирано гранично управление ще бъде фундаментът за сигурност на външните граници в периода 2020-2025 г. То е сред основните елементи от системата на ЕС за гарантиране на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Целъ единното и хармонизирано прилагане на правилата и стандартите за граничен контрол, ефективното управление на външните граници на ЕС, преодоляване на свързаните с миграцията предизвикателства и цялостно подобряване на сигурността в общностното пространство. През 2018 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи прие заключения, в които препоръчва ЕАГБО в тясно сътрудничество с държавите членки и ЕК да разработи техническа и оперативна стратегия за европейско ИГУ. В допълнение държавите членки бяха

приканени да изготвят или да приведат в съответствие своите национални стратегии.

Нормативна основа на ИГУ е Регламент (ЕС) 2019/1896⁶. В чл. 4 от Регламента са заложиени основните елементи на ЕИГУ чрез определяне на 12 стратегически компонента:

1. граничен контрол;
2. провеждане на търсене и спасяване в ситуации, които може да възникнат по време на операции за наблюдение на границите;
3. анализ на риска;
4. сътрудничество между държавите членки;
5. междуведомствено сътрудничество между националните органи, които отговарят за граничния контрол или за други задачи, извършвани на границата;
6. сътрудничество между съответните институции, органи, служби и агенции на Съюза;
7. сътрудничество с трети страни;
8. технически и оперативни мерки в рамките на Шенгенското пространство;
9. връщане на ГТС;
10. използване на най-съвременни технологии;
11. механизъм за контрол на качеството;
12. механизми за солидарност, включително финансиране от ЕС.

Националната стратегия на България за ИГУ е изготвена в съответствие с Техническата и оперативна стратегия за ЕИГУ. Стратегията обхваща период от пет години (2020-2025), като може да бъде актуализирана при необходимост. По линия на граничното наблюдение се предвижда осигуряване на териториалните звена на ГДГП със сили и средства за осъществяване на ефективно противодействие на заплахите за националната сигурност. Националните планове за действие при незаконно навлизане на групи мигранти на територията на страната трябва да се съпътстват от готовност за адекватна реакция и недопускане на възникване на кризисни ситуации по границите на България. Основен проблем при осигуряването на нормалната пропускателна способност през границите ще бъде увеличаването на персонала на ГКПП. Крайно необходимо е разширяване и подобряване на инфраструктурата и

⁶ Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 година за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624 ОJ L 295, 14.11.2019, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>.

организацията на движение на съществуващите гранични пунктове и изграждане на нови.

Предприетите промени в законодателството през 2021 г. (успоредно с напускането на НАТО от Афганистан) дават възможност на ГДГП да решава задачите без излишни бюрократични процедури по поддържане на граничните съоръжения и инфраструктурата в граничната зона от 30 км.⁷ Това обаче поставя въпроса дали силите, средствата и човешкият ресурс са достатъчни. Предизвикателство е не само поддръжката на съществуващите ИСН, но и тяхното надграждане, въвеждането на нови технически средства, обновяване на наличното оборудване, както и допълнително развитие на възможностите за въздушно наблюдение с използване на пилотируеми и безпилотни летателни средства.

Перспективата е ясна – успоредно с развитието на комуникационния обмен ИСМ ще продължава да бъде изпитание за НЕС. Разочаровани от координацията на ГМК, почти всички държави по ИДСМ започнаха да изграждат гранични защитни съоръжения, които се смятаха за отживелица от времето на Желязната завеса. Турция изгради и продължава строежа на стотици километри прегради от бетонни елементи и телени заграждения по границата със Сирия, сега прехвърля усилията си за преграждане на направленията с Афганистан. Гърция, Унгария и Австрия също построиха подобни съоръжения. От средата на 2021 г. миграционният натиск принуди Полша и Литва да укрепват границите си по същия начин поради навлизането на потоци от Беларус. Следователно не само ИСМ, но и направлението откъм Русия се превръща в рисково, което поставя България, Гърция и Румъния на изпитание по направлението Украйна и Молдова. Сложната ситуация изпреварва решенията и дестабилизира идеята за премахване на контрола на вътрешните граници на ЕС, което се допълва от пандемичните мерки. Тоест, имаме ново изпитание за Шенген – пространство на свобода, сигурност и правов ред без граничен контрол.

В противоположност на разломните европейски процеси по линия на миграционната политика институциите на ЕС предприеха и консолидиращи мерки. Бъдещето на европейския ГМК е свързано с **Европейската агенция за гранична и брегова охрана**⁸. Ролята на Фронтекс ще нараства при координирането на оперативните мерки и разпоредбите на ЕС за съвместна реакция при извънредни ситуации по

⁷ Вж. Решение на МС № 677/17.09.2021 г. с което граничните съоръжения на българо-турската ДГ се дават на разпореждане на МВР.

⁸ Създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004 от 26.10.2004 г. под името Фронтекс.

външните граници. В рамките на съответните им мандати тя си сътрудничи с Европол, Евроюст, EASO (Европейската служба за подкрепа в областта на убежището). ЕС вече разполага със собствен постоянен корпус на европейската гранична и брегова охрана. Корпусът се състои от униформени служители на Фронтекс и държавите членки на ЕС, които оказват съдействие на националните органи, изправени пред предизвикателства по външните граници на съответните държави. Постоянният корпус на Фронтекс има за цел да подкрепи държавите членки при граничните проверки, задачите, свързани с връщания, и борбата с трансграничните престъпления. Той стартира с 6 500 души оперативен персонал през 2021 г. и ще функционира пълноценно през 2027 г. с персонал от 10 000 души. Корпусът ще включва и резерв за бързо реагиране при извънредни ситуации. Очаква се ЕАГБО да засили интензивността на съвместните операции на външните граници. Тези операции се провеждат по морските и сухопътните граници на Европа, както и на международните летища. Всяка операция се основава на анализ на риска и е уникално съобразена с обстоятелствата, идентифицирани от агенцията в нейните документи за анализ на риска. Понастоящем Фронтекс разчита за своите операции главно на държавите членки на ЕС и асоциираните към Шенген държави да предоставят специализирани служители и оборудване, но агенцията е в процес на наемане и закупуване на собствено оборудване.

Въвеждането на нови автоматизирани информационни системи за граничен контрол също е приоритет на ЕС, което ще повиши ефективността на ГМК на външните граници⁹. Предстои въвеждане на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS)¹⁰. Тя ще контролира гражданите на трети страни, освободени от изискването за виза, които желаят да посетят Шенгенското пространство (включително и България, Хърватия, Кипър и Румъния). Това е онлайн електронна система за предварително одобрение, подобна на ESTA за безвизово пътуване до САЩ и Канада. ETIAS ще извършва проверка в бази данни на съществуващите информационни системи на ЕС като Шенгенската информационна система (ШИС);

⁹ За подробности вж. Илиев, С. Информационни системи на ЕС в областта на укрепването на границите, убежището и провотприлагането. AMBP, 2020 г. ISBN 978-954-348-204-7.

¹⁰ Регламент (ЕС) 2018/1240 на Европейския парламент и на Съвета от 12 септември 2018 година за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 1077/2011, (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/1624 и (ЕС) 2017/2226.

Визовата информационна система (ВИС); Данни на Европол; система за влизане/излизане (EES); Евродак; системата на Интерпол.

Заклучение

През първата половина на XXI век границите на България ще бъдат арена на геополитическо противопоставяне между тенденциите на Изтока и отстояването на политиките на ЕС, Шенген и НАТО. Комбинацията на тези обстоятелства ще се проявява чрез хаотични и централизирани процеси, в които важна роля ще имат договореностите с държавите, граничещи с ЕС. В съвременния глобален, взаимно свързан и взаимно зависим свят миграционните процеси и активността на трансграничните канали ще се развиват с противоречиви темпове и с трудно предсказуеми последствия. Бурното развитие на технологиите, особено в областта на комуникациите и транспорта, предполага бързото организиране на големи маси от хора, формиращи бежански потоци, и лесното им придвижване към избраната крайна дестинация. Не съществува точка от земното кълбо, която да не може да бъде засегната от тези процеси, и в този смисъл България няма да бъде изключение. След период на безпрецедентен либерализъм настъпва епоха на ново укрепване на националните и общностните държавни граници. В тази сфера България има дълбоки исторически традиции между Азия и Европа, изградена база за ГМК и специалисти с висок авторитет сред нашите партньори от НАТО, ЕС и съседните балкански държави. Цялостният извод се свежда до един основен приоритет – подготовката на МВР и ГДГП трябва да се осъществява с предвиждане на най-лошия възможен миграционен сценарий по ИСМ. Концентрацията на българо-турската граница ще продължи с възможно интензивно прехвърляне на потоците към българо-гръцката. Това поставя на изпитание България и Гърция, които имат малки ресурси и ще разчитат на солидарна подкрепа от ЕС. Предстои голямо изпитание на институциите на Общността – ако те повишат своята оперативност и целенасоченост, бъдещето на Европа като самостоятелен субект на международната арена ще бъде факт.