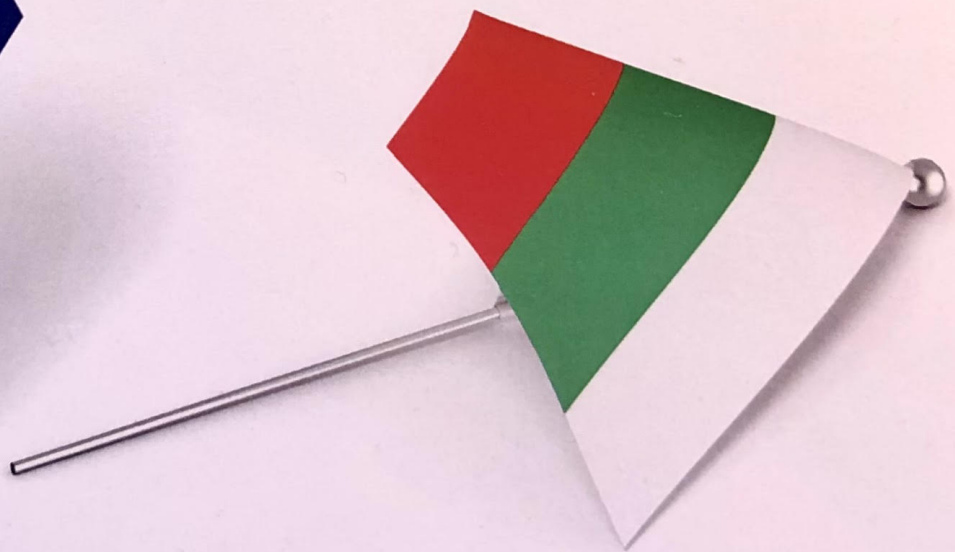


Сборник с научни трудове от
международна научна конференция

КРИЗИ И КОНФЛИКТИ – КОРЕЛАЦИИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Том 2. Кризи и сигурност на национално ниво



БЪЛГАРСКИЯТ МИГРАЦИОНЕН ОПИТ: МЕЖДУ СЪЗДАВАНЕТО И УПРАВЛЕНИЕТО НА КРИЗИ

Гл.ас. д-р Евелина СТАЙКОВА
Нов български университет

Ванина НИНОВА,
Нов български университет

Assist. Prof. Evelina STAYKOVA, PhD,
New Bulgarian University

Vanina NINOVA,
New Bulgarian University

Резюме: Настоящата статия представя критичен анализ на управлението на миграционните процеси в България, като защитава тезата, че често миграционните въпроси в страната биват политизирани и инструментализирани, което създава усещане за криза и заплаха за националната сигурност сред българското общество, без това непременно да отговаря на реалните характеристики на феномена.

Ключови думи: миграция, криза, национална сигурност, популизъм

Summary: This article presents a critical analysis of the management of migration processes in Bulgaria, defending the thesis that migration issues in the country are often politicized and instrumentalized, which creates a sense of crisis and threat to national security among Bulgarian society, without necessarily meeting the real characteristics of the phenomenon.

Keywords: migration, crisis, national security, populism

Миграционният профил на България е микс от минало и модерност. Макар управлението на миграцията да претърпява драстични промени с оглед на събитията от 1989 г., миграционното наследство, както от гледна точка на общностите в страната, така и на дестинациите за миграция извън нея, продължават да имат отражение върху съвременният миграционен профил. Освен това, подобно на редица други области и в миграционната, страната се задъхва в опита си да настигне европейската динамика, да отговори на международните ангажименти, да се справи със световните кризи.

Съвременният миграционен профил на България е доминиран от емиграционния феномен. Общият брой на българите живеещи в чужбина, по различни оценки, варира между малко над 1 млн. и близо 2 млн. и половина.

От друга страна, европейското членство доближава държавата до нормализиране на миграцията. Това означава, освен нормализиране на причините за миграция и увеличаването на нейните форми. Имиграция, предоставяне на убежище, трафик на хора са други миграционни потоци, които България преоткрива. Имиграцията, която представлява сравнително периферен от статистическа гледна точка феномен, представлявайки около 1%, има сложна и миксирана природа. Граждани на ЕС, граждани на трети страни, стари и нови миграционни общности изграждат малката, но пъстра имиграция. Международните ангажименти и факта, че страната е външна граница на ЕС обясняват потоците от търсещи убежище в България. Социално-икономическият контекст, както и географското

местоположение превръщат страната както в източник, така и в транзитна територия на най-тъмния миграционен феномен – трафика на хора.

Описаната миграционна динамика се случва в рамките на един, по мнението на мнозина анализатори, незавършил и неуспешен в много аспекти на социално-политическия живот демократичен преход. Той се оказва плодородна почва за настаняването на популистки идеологии. Интересното в българският случай е, че популисткият дискурс се практикува не само от крайните политически партии, както често това се наблюдава в други европейски страни, а той бива припознат и от основните политически субекти¹. Любопитен елемент от инструментариума на популизма, е създаването на кризи, дори там където ги няма. Това беше и е особено видимо по отношение на миграционния феномен, за който анти-дискурса получи своеобразна катализация в контекста на увеличеният брой на търсещите убежище след 2015 година. Трябва да се отбележи, че дори и след нормализиране на потоците и на фона на малкото и сравнително добре интегрирано чуждестранно население в България, анти-миграционния дискурс и политизирането на теми свързани с феномена продължават да се използват.

Създаването на кризи

Кризите могат и се създават. Понякога първопричината е институционална и/или политическа немощ, но има и случаи в които кризите се създават и/или капитализират с властови цели. Говорейки за България и то с фокус върху миграционния феномен, могат да бъдат открити интересни примери за подобно заключение.

Вече беше споменато, че миграционният профил на страната се нормализира както от гледна точка като на формите и причините за миграция, така и е свързан с извеждането на миграцията в ранг на публична политика. Основен фактор за тези промени се оказва присъединяването на България към Европейския съюз. Макар дълго време, независимо дали става дума за многомилionenната диаспора, за малката имиграционна група или динамичния бежански поток, политическата интервенция да се свеждаше основно до списването на национални стратегии, онова което усложни и промени подхода към миграцията, както на политиките, така и на обществото е попадането на страната на пътя на Балканския бежански маршрут.

“Бежанската криза” бързо се превърна в основен вътрешнополитически въпрос в България. Макар бройката на лица, кандидатстващи или получили бежански и хуманитарен статут на българска територия, да е сравнително малка, присъствието им разбуни духовете и даде тласък на популистка вълна в медиите и сред политическите сили. Политическите партии в България се надпреварваха кой ще заеме по-твърда позиция и ще предложи по-рестриктивни политики по отношение на мигрантите. Основната цел беше да капитализират опасенията в обществото. И по този показател България започна да прилича на много “стари” страни членки на ЕС, където подобна динамика съществува от години. Заплахата от чужденците се използва не само от националистическите формации и крайната десница, а също така и от основните партии.²

Миграционният натиск намери израз в преобладаващо секуритарно и анти-мигрантско говорене, както и в своеобразен стоп на миграционните политики. Това беше особено видимо в политиките за интеграция, където липсата на дебат и алтернативи обрече

¹ Повече за „нормализирането“ на популизма виж в: Staykova, E & Otova, I. (2021) Migration and populism in Bulgaria. Routledge

² Бечев, Д., З. Ванкова и В. Иларева. България, ЕС и „бежанската криза“. Институт за европейски политики. 2017, с. 8; http://eupolicy.eu/wp-content/uploads/2017/04/doklad_bejanci_final.pdf

разписаните стратегии и планове на провал. На практика, онова което се случи е издигането на стени – физически по границата на държавата, но и създаването на социални бариери вътре в обществото.

Не само в България, но и в други държави политически субекти печелят поддръжници и избори с анти-мигрантски и бежански дискурси. Тези политически субекти, които поради поведението, посланията и инструментариума си, могат да бъдат определени като популистки, създават подобни кризи преди всичко с говорене и с (не)правене на политики. Много често с една криза се прикрива друга или със създаването на напрежение по дадена линия се търси електорална мобилизация и печелене или оставане на власт. Политизацията на миграцията не е български феномен, но на родна почва инструментализирането и с цел стабилизиране и запазване на властта има красноречиви примери.

Онова, което е важно за нашия анализ, обаче е, че отказът или абдикирането на политиките да управляват миграционния феномен, особено в частта му касаеща вписването на новодошлите в обществото създава риск за социалната стабилност. Обратното, ако оценката на миграцията върви по линията на осъзнаване на демографските промени, социалното приобщаване, гражданското участие, то това може да бъде механизъм за насърчаване на социалната устойчивост, както и инструмент за положителна социална промяна.

Управлението на процесите и кризите

Едно от условията за успешно управление на миграционните процеси, включително и в ситуация на криза, е съществуването на адекватна институционализация на политиката. Вече беше споменато, че в България миграцията е изведена в ранг на публична политика. Това става през 2008 г. с приемането на първата национална стратегия в областта. Към настоящия момент, няколко национални стратегии по-късно³, множество държавни институции и органи отговарят за управлението на миграцията в страната. Въпреки това, с оглед на анализа в настоящия текст, трябва да отбележим, че този процес често бива представян от политическата власт като проблем, с който единствено отделни политически представители могат да се справят. Това е една от причините в българското общество да се създава усещането, че миграцията е заплаха за националната сигурност, а не процес, който както вече беше споменато, при добро управление може да допринесе позитивно в социален, икономически и демографски аспект.

От голямо значение за правилното управление на миграционните потоци е оценяването на ситуацията, при които миграционният натиск представлява реален риск за националната сигурност и ситуации, при които миграционният натиск представлява нереална опасност. В България, това разграничение би могло да се извършва на базата на данните от миграционната статистика, представяни от Министерство на вътрешните работи. Чрез тази статистика на месечна или седмична база се представя подробна информация относно ключовите показатели за миграционния натиск в страната. Статистиката обаче не е достатъчен източник на информация или гарант за доброто управление на миграционните потоци, особено когато се публикува без аналитична оценка на миграционната обстановка и критерии, по които да бъде оценявана от гледна точка на риска и съответно методите за управление. Нещо повече, такава оценка би трябвало да бъде предоставяна от

³ Национална стратегия по миграция на Република България 2021-2025 г.; Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015-2020 г.; Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2011-2020 г.; Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008 -2015 г.

заинтересованите страни в областта на миграцията, в съответствие с принципите на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015-2020 г., които са заложили и в новата Национална стратегия за миграция, убежище и интеграция (НСМУИ) 2021 – 2025 г.⁴

За българския опит за управление на миграционните процеси, важен елемент е и Националният съвет по миграция, граници, убежище и интеграция (НСМГУИ)⁵. Той е колективен консултативен орган за формулиране и координация на изпълнението на държавните политики в областта и е създаден през 2019 г. Значението на този Съвет произтича от широкия му структурен състав на високо политическо ниво с представители на всички заинтересовани държавни институции, както и конкретните и ясно разписани функции. Съветът има шест основни функции, сред които са разработването, актуализирането и предлагането на Министерския съвет (МС) на стратегически документи в областта на миграцията, границите, убежището и интеграцията, предлагането на МС на годишни планове за изпълнение на стратегическите документи, както и отчети за тяхното изпълнение, мерки за повишаване на ефективността при управлението на миграцията, границите, убежището и интеграцията. НСМГУИ е ангажиран също така да дава насоки по изпълнението на политиките в областта на миграцията, границите, убежището и интеграцията на национално, регионално и европейско ниво, да координира дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация, неправителствените и международните организации на територията на страната при определяне и провеждане на политиката в областта и при прилагането на съответните стратегически документи. Макар описаните характеристики на Съвета да залагат сериозен потенциал, при разглеждането на наличните протоколи от заседания, прави впечатление липсата на регулярност при провеждането им. След създаването на Съвета е проведено едно заседание през 2019 г., седем през 2020 г. и нито едно през 2021 г. От резюметата на протоколите става ясно, че на първото редовно заседание на Съвета през ноември 2019 г. се създават Стратегическа работна група "Интегрирано гранично управление" и Стратегическа работна група "Миграционни политики", а на заседанието през януари 2020 г. е взето решение за създаване на Стратегическа работна група "Координация на подготовката на България за оперативна съвместимост на информационните системи". Информацията относно заседанията и резултатите от работата на трите стратегически работни групи, обаче не е налична на интернет страницата на Съвета.

Създаването на този Съвет показва политическа воля за по-задълбочено и добро управление на миграцията, както и на държавните политики в областта на миграцията, но анализът на протоколите от заседанията в рамките на една година не дава убедителни доказателства за реално изпълнение на заложените функции на съвета. Публичната информация е кратка, показва инцидентни въпроси за обсъждане и решаване, като основната по важност е приемането на проекта на Национална стратегия за миграция, убежище и интеграция 2021 – 2025 г. В представените резюмета на протоколите липсва обосновка за предложените и взети решения. Такъв вид публичност създава впечатлението за формално

⁴ Виж например стр. 7 от стратегията: д) Мониторинг и контрол - Периодично изготвяне на доклади за цялостната миграционна обстановка на Република България;

е) Анализ - Извършване на периодичен и безпристрастен анализ на миграционната обстановка в Република България, в Европейския съюз и в основните държави на произход на миграционните потоци. Актуализиране на мерките за постигане на целите на миграционната политика на Република България;

⁵ Национален съвет по миграция, граници, убежище и интеграция (НСМГУИ), официален сайт:

<https://www.mvr.bg/nsmgui>

представяне на актуална информация и не може да даде основание за адекватна оценка за начина на управление на миграцията чрез тази институция.

Говорейки за публичност, следва да отбележим, че в съвременните общества, ключова роля и място имат медиите. Когато липсва реална и обективна публичност на държавно ниво, както това се случва относно управлението на миграцията и конкретно оценката на риска за националната сигурност, медиите се превръщат в основен източник на информация относно миграционната обстановка.

За съжаление през последните години в България, вместо журналистиката да се яви като ресурс за борба с крайни дискурси, невярна информация и защитник на демократичните ценности, тя по-често се оказва основен съучастник във формирането на неверни представи за миграционния феномен. От гледна точка на управлението на миграционните процеси, ролята на медиите не трябва да се подценява. Различните канали за комуникация на национално и особено на местно ниво могат да представят достоверна информация, анализи и да опровергават неверни политически изказвания, които биха имали и имат съществено влияние върху обществените нагласи и отношение по темата⁶.

Важно място за успешното управление на миграционните процеси има гражданското общество. То е ключов партньор и реципиент на всяка публична политика, включително и на миграционната. В българският случай, особено в контекста на бежанския натиск, трябва да се отбележат впечатляващите гражданската солидарност и помощ⁷, които в определени моменти се явяваха дори като компенсация на институционалния колапс и нежелание да се адресира кризата. Позитивни примери има както от страна на неформални граждански мрежи, така и от организирани граждански структури.

Заклучение

Направеният анализ маркира как непоследователното управление на миграцията, липсата на достатъчно публичност на институционално ниво по отношение на провежданите национални политики в областта на миграцията и интеграцията, както и периодичните медийни и политически манипулации по темата затрудняват реалната оценка на миграционните процеси от гледна точка на риск за националната сигурност и се явява предпоставка за създаването на кризи. Преодоляването на тези дефицити е ключово, за да може миграционния феномен в България да бъде ресурс и движеща сила за развитие.

Използвани източници:

1. Бечев, Д., З. Ванкова и В. Иларева. България, ЕС и „бежанската криза“. Институт за европейски политики. 2017, с. 8; http://eupolicy.eu/wp-content/uploads/2017/04/doklad_bejanci_final.pdf
2. Национален съвет по миграция, граници, убежище и интеграция (НСМГУИ), официален сайт: <https://www.mvr.bg/nsmgui>
3. Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011-2020)
4. Национална стратегия за миграция, убежище и интеграция (НСМУИ) 2021 – 2025 г. <https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider79/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%B%D1%82%D0%B8/%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F->

⁶ Виж например Филева, Л (2021) Колко „страховит“ е мигрантският натиск по границите. В: Дневник, 07.05.2021 г. достъпен на https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2021/05/07/4206092_kolko_strahovit_e_migrantskiyat_natisk_po_granicite/

⁷ Има и примери на обществено напрежение по отношение на чуждестранното население. Става дума за случай или този от 2014 г. в село Розово, когато жителите не приемаха сирийски бежанци да живеят в тяхното село техния град. В тези и други станали публично достояние случаи, отново прозира политическата инструментализация на въпроса.

https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider79/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/%D0%BF%D0%BC%D1%81226.pdf?sfvrsn=32b8106f_2, последно използван на 13.07.2021 г.

5. *Постановление № 226 от 10 септември 2019 година за създаване на Национален съвет по миграция, граници, убежище и интеграция и приемане на правилник за организацията и дейността на Националния съвет по миграция, граници, убежище и интеграция*
https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider79/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/%D0%BF%D0%BC%D1%81226.pdf?sfvrsn=32b8106f_2, последно използван на 13.07.2021 г.
6. *Филева, Л (2021) Колко „страховит“ е мигрантският натиск по границите. В: Дневник, 07.05.2021 г.*
https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2021/05/07/4206092_kolko_strahovit_e_migrantskiyat_natisk_po_granicite/, последно използван на 13.07.2021 г. <https://iacp-sofia.mvr.bg/docs/librariesprovider53/default-document-library/97176cea-migrationpdf9bab04e1ec11477781590961b17af9d0.pdf>, последно използван на 13.07.2021 г.
7. *Staykova, E & Otova, I. (2021) Migration and populism in Bulgaria. Routledge*