

Paulina Polko¹


Akademia WSB, Dąbrowa Górnicza, Polska

MIGRACJE JAKO WYZWANIE DLA SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO

MIGRATIONS AS A CHALLENGE FOR THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

Abstrakt: Migracje jako wyzwanie właściwe do rozpatrywania na poziomie Sojuszu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organization*, NATO) pojawiły się w Koncepcji Strategicznej Paktu dopiero w 2022 r. Niemniej w XXI w., a zwłaszcza od 2015 r., tematyka ta była podnoszona na wszystkich szczytach NATO i wyrażana w oczekiwaniach wobec Sojuszu zwłaszcza przez południowe i wschodnie państwa członkowskie, które doświadczają intensywnych problemów, choć odmiennych, generowanych przez międzynarodowe ruchy ludności, powodowane konfliktami zbrojnymi czy uwarunkowaniami społeczno-ekonomiczno-środowiskowymi krajów – źródeł imigracji. Zaangażowanie NATO zarówno w basenie Morza Śródziemnego, jak i we wsparcie ochrony granicy na wschodniej flance Sojuszu jest z jednej strony odpowiedzią na oczekiwania państw członkowskich w zakresie zapewniania im bezpieczeństwa, a z drugiej – w szerszym wymiarze – dowodem na zmieniający się charakter Paktu, reagowanie na dynamikę zdarzeń w obszarze bezpieczeństwa i potwierdzenie woli większego zaangażowania na polu niemilitarnym, nawet jeśli aktywność taka powoduje wysuwanie pod adresem NATO oskarżeń o sekurytyzację migracji.

Słowa kluczowe: migracje, NATO, uchodźcy, przymusowa migracja, nielegalna migracja, kryzys graniczny, polityki migracyjne, koncepcja strategiczna NATO

¹  <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-9770-7373>.

Abstract: Migration, as a challenge to be considered at the level of the North Atlantic Alliance, appeared in the Strategic Concept of the Alliance only in 2022. Nevertheless, in the 21st century, especially since 2015, the problem was raised at all NATO summits and expressed in expectations towards the Alliance, especially by southern and eastern member states experiencing intense, though different, problems generated by international population movements caused by armed conflicts or socio-economic and environmental factors occurring in the countries – sources of immigration. On the one hand, NATO's involvement in both the Mediterranean basin and in supporting the protection of the border on the eastern flank of the Alliance is, a response to the expectations of member states in terms of ensuring their security, but on the other hand – in a broader sense – it is proof of the evolving nature of the Alliance, reacting to the developments in the area of security and confirmation of the will to be more involved in the non-military field, even if such activity results in accusations of securitization of migration.

Keywords: migration, NATO, refugees, forced migration, illegal migration, undocumented migration, border crisis, migration policies

Wprowadzenie

Migracje, zwłaszcza nielegalne, należą do grupy największych globalnych wyzwań XXI w.² Z danych Organizacji Narodów Zjednoczonych wynika, że liczba migrantów rośnie szybciej niż liczba ludności na świecie. Według niedawnego raportu UNHCR (*United Nations High*

² Migracje w niniejszym artykule są rozumiane zgodnie z definicją zaproponowaną przez Międzynarodową Organizację Migracji (*International Organization for Migration, IOM*). Określa ona zjawisko migracji mobilnością związaną z przekraczaniem granic państwa. Za migranta uznaje każdą osobę przekraczającą granicę państwa, wyłączając przekroczenia turystyczne, rekreacyjne lub służbowe, niezależnie od długości trwania. Nielegalne migracje (*illegal migration, undocumented migration*) będą rozumiane jako przekroczenia granicy bez stosownych dokumentów bądź zezwoleń wymaganych przepisami prawa państwa, którego granica jest przekraczana, bądź przebywanie na terenie innych państw bez wymaganych w tym celu dokumentów czy zezwoleń. Uchodźca (*refugee*) to osoba objęta ochroną międzynarodową. Za: R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, *Glossary on Migration*, 2nd ed., w: „International Migration Law Series” 2011, t. 25, International Organization for Migration, s. 52.

Commissioner for Refugees, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców) międzynarodowa liczba przymusowych przesiedleńców, w tym uchodźców, podwoiła się od 2010 r., a liczba osób przymusowo przesiedlonych wyniosła w 2022 r. 108,4 mln³. Zmiany klimatyczne, wzrost demograficzny w Afryce, sytuacja w Afganistanie i na Bliskim Wschodzie, obniżanie się poziomu życia w biedniejszych regionach świata, utrudniony dostęp do wody i żywności, powiększająca się dysproporcja technologiczna oraz globalne pandemie będą głównymi czynnikami nasilającymi procesy migracyjne w kolejnych dekadach obecnego stulecia. Bank Światowy szacuje, że jeśli globalne ocieplenie nie ustąpi, do 2050 r. 216 mln ludzi będzie migrować w obrębie swoich krajów w poszukiwaniu pracy, żywności i bezpieczeństwa wodnego⁴. Dane UNHCR pokazują, że w ciągu ostatniej dekady kryzysy związane z pogodą spowodowały dwa razy więcej przesiedleń niż konflikty zbrojne⁵.

Badania nad migracjami (w szczególności nad imigracją) w kontekście bezpieczeństwa prowadzone są wieloaspektowo od lat 70. XX w.⁶ Wyzwania związane z migracją analizuje się w kontekście politycznym⁷,

³ *Global Trends Report 2022*, UNHCR, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

⁴ *Migration 2023*, The World Bank, <https://www.worldbank.org/en/topic/migration> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

⁵ B. Hugh, E. Sikorsky, *Moving towards security: preparing NATO for climate-related migration*, 19 maja 2022 r., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/05/19/moving-towards-security-preparing-nato-for-climate-related-migration/index.html> (dostęp: 11.07.2023).

⁶ Por. J. Huysmans, V. Squire, *Migration and Security*, w: M. Dunn Cavelty, V. Mauer (red.), *Routledge Handbook of Security Studies*, Londyn 2009, s. 1–2; K. Koser, *When is Migration a Security Issue?*, 31 marca 2011 r., <https://www.brookings.edu/opinions/when-is-migration-a-security-issue/> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

⁷ Por. R. Ibrido, G.C. Feroni, V. Federico, *Governing through uncertainty? Migration law and governance in a comparative perspective*, „DPCE Online” 2021, t. 45, nr 4, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1227> (dostęp: 11 lipca 2023 r.); P. Słominski, F. Trauner, *How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-) use of 'Europe' during the Migration Crisis*, „JCMS” 2018, t. 56, nr 1, s. 101–118; M. Baldwin-Edwards, B.K. Blitz, H. Crawley, *The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis'*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2019, t. 45, nr 12, s. 2139–2155.

prawnym⁸, etycznym⁹, ekonomicznym¹⁰, społecznym¹¹, ekologicznym¹² czy wojskowym¹³. Instytucje badawcze opublikowały w drugiej dekadzie XXI w. znaczną liczbę prac na temat migracji, koncentrowały się przy tym na kryzysie migracyjnym z 2015 r. i jego konsekwencjach. Związek między migracją a bezpieczeństwem¹⁴ staje się jednym z głów-

⁸ Za: A. Aliverti, *Crimes of Mobility: Criminal Law and the Regulation of Immigration*, Routledge, Londyn 2013.

⁹ Por.: A. Sager, *Ethics and Migration Crises. The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford University Press, Oksford 2018; V. Squire, *Europe's migration crisis: border deaths and human dignity*, Cambridge University Press, Cambridge 2020; K. Franko, H. Gundhus, *Policing humanitarian borderlands: Frontex, human rights and the precariousness of life*, „British Journal of Criminology” 2015, t. 55, nr 1, s. 1–18.

¹⁰ Por.: S. Castles, *Migration, Crisis, and the Global Labour Market*, „Globalizations” 2011, t. 8, nr 3, s. 311–324; C. Tilly, *The impact of the economic crisis on international migration: a review*, „Work, Employment and Society” 2011, t. 25, nr 4, s. 675–692; C. David, *Is the New Immigration Really so Bad?*, „The Economic Journal” 2005, t. 115, nr 507, s. 300–323.

¹¹ Por.: J.M. Lafleur, M. Stanek, *EU Migration and the Economic Crisis: Concepts and Issues*, w: J.M. Lafleur, M. Stanek (red.), *Old Routes, New Migrants: Lessons from the South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, Springer, Berlin 2017; J.F. Hollifield, *The Emerging Migration State*, „International Migration Review” 2004, t. 38, nr 3, s. 885–912; S. Castles, *op. cit.*, s. 311–324; C. Tilly, *op. cit.*, s. 675–692; C. David, *op. cit.*, s. 300–323; S. Castles, P. Hansen, C.U. Schierup, *Migration, Citizenship, and the European Welfare State*, Oxford University Press, Oksford 2006.

¹² Por.: N. Myers, *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, przemówienie na 13. Forum Ekonomicznym w Pradze, 23–27 maja 2005 r.; E. Piguet, *Environment and Migration: A Methodological Challenge* *Environmental Change and Migration: Assessing the Evidence and Developing Norms for Response*, University of Oxford, Refugee Studies Centre and the International Migration Institute, Oksford 2009; J. Morrissey, *Environmental Change and Forced Migration: A State of the Art Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oksford 2009; K. Millock, *Migration and Environment*, „Annual Review of Resource Economics” 2005, t. 7.

¹³ Por.: P.J. Smith, *Military responses to the global migration crisis: a glimpse of things to come*, „The Fletcher Forum of World Affairs” 1999, t. 23, nr 2, s. 77–94, <http://www.jstor.org/stable/45289078> (dostęp: 11 lipca 2023 r.); K.M. Greenhill, *Migration as a Weapon in Theory and in Practice*, „Military Review” 2016, nr listopad-grudzień, https://www.army-upress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20161231_art007.pdf (dostęp: 11 lipca 2023 r.); J. Himmrich, *A 'Hybrid Threat'? European militaries and migration*, „Dahrendorf Forum” 2018, nr 2, <https://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2018/03/Militarising-Migration-Julia-Himmrich.pdf> (dostęp: 11 lipca 2023 r.); P. Roberts, *The Militarisation of Migration: From Triton to Sofia: Assessing the Credibility of the EU's Naval Interventions Against Migrant Smuggling in the Mediterranean*, w: T. Reitano, S. Jespersen, L. Bird Ruiz-Benitez de Lugo (red.), *Militarised Responses to transnational organised crime*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2017.

¹⁴ K. Koff, *The EU Migration-Security Nexus: The Reinforcement and Externalization of Borders from the Center. EU-China Security Cooperation: performance and prospects*, „Policy paper series” 2014, nr jesień-zima; D. Skleparis, *Studying the 'migration-security nexus' in Europe: Towards which end of the 'nexus'?*, wystąpienie na UACES Student Forum 12th Annual Conference, University of Surrey, Guildford, 30 czerwca-1 lipca 2011 r.;

nych paradygmatów i jest szeroko komentowany w literaturze naukowej i kręgach politycznych. Takie doświadczenia jak kryzys migracyjny w Europie z 2015 r. pokazały, że migracje stanowią także wyzwanie dla Sojuszu Północnoatlantyckiego jako całości, a nie jedynie dla jego państw członkowskich.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja zmiany podejścia Sojuszu Północnoatlantyckiego do problematyki wyzwań, które powodowane są przez masowe, nielegalne migracje, głównie z obszaru MENA (*Middle East North Africa*, Bliski Wschód, Afryka Północna) do europejskich państw członkowskich Sojuszu, w kontekście nowej koncepcji strategicznej z 2022 r.

NATO a kryzys migracyjny w Europie

11 lutego 2016 r. na wniosek Niemiec, Grecji i Turcji ministrowie obrony państw NATO podjęli decyzję o udzieleniu pomocy tym państwom w związku z narastającym kryzysem uchodźczym i migracyjnym w Europie. NATO rozmieściło siły morskie na Morzu Egejskim w celu prowadzenia rozpoznania, monitorowania i nadzoru nielegalnych przepraw i wsparło w tych zadaniach władze tureckie i greckie oraz unijną agencję Frontex (*Frontières extérieures*, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej). Od tego czasu Stała Grupa Morska NATO 2 (*Standing NATO Maritime Group Two*, SNMG2) prowadzi rozpoznanie i monitorowanie nielegalnych szlaków migracyjnych na wodach terytorialnych Grecji i Turcji, a także na wodach międzynarodowych¹⁵. Podczas szczytu NATO w Warszawie w lipcu 2016 r., kilka miesięcy po podjęciu decyzji o rozmieszczeniu SNMG2 na Morzu Egejskim, NATO ogłosiło również przekształcenie antyterrorystycznej misji *Active Endeavour* na Morzu Śródziemnym w szerszą

G. Pinyol-Jiménez, *The migration–security nexus in short: Instruments and actions in the European Union*, „Amsterdam Law Forum” 2012, t. 4, nr 1, s. 36–57.

¹⁵ *Assistance for the refugee and migrant crisis in the Aegean Sea*, North Atlantic Treaty Organization, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

operację bezpieczeństwa morskiego, która nie jest objęta artykułem 5. Nowa operacja otrzymała nazwę *Operation Sea Guardian*.

To bezprecedensowe zaangażowanie Sojuszu postawiło pytanie o właściwą skalę zaangażowania Paktu Północnoatlantyckiego jako „aktora bezpieczeństwa” w kształtowanie polityk odnośnie do migracji. Organizacje humanitarne zarzucały zarówno Sojuszowi, jak i Unii Europejskiej sekurytyzację migracji i wskazywały, że choć Sojusz bezpośrednio nie stosuje praktyki tzw. push-backów, to udostępniając Unii i zaangażowanym w operację na Morzu Egejskim państwom członkowskim UE oraz Turcji zdobywane informacje odnośnie do szlaków migracyjnych, przyczynia się do szerszego stosowania praktyki wypychania migrantów poza granice Unii.

W samym NATO również nie było jednomyślności co do wagi, jaką Sojusz powinien przykładać do problematyki migracji. Jeszcze w 2017 r. Sekretarz Generalny NATO Jens Stoltenberg, odpowiadając na słowa ówczesnego prezydenta USA Donalda Trumpa, że Sojusz powinien się zająć zwalczaniem terroryzmu i nielegalnej migracji, stwierdził, iż migracja nie znajduje się w grupie kluczowych wyzwań dla NATO¹⁶. Jednak już kilka lat później, m.in. po kryzysie granicznym z 2021 r. na wschodniej granicy Sojuszu z Białorusią, zmieniono podejście. Uwidoczniono je w nowej koncepcji strategicznej, uzgodnionej na szczycie w Madrycie w 2022 r., gdy wskazano wprost, że nielegalna masowa migracja jest jednym z „wyzwań hybrydowych”, które wrogie mocarstwa mogą wykorzystać do podważenia stabilności krajów NATO.

Migracje jako zagrożenie hybrydowe dla NATO

Wydarzenia z początku trzeciej dekady XXI w. zmusiły Sojusz Północnoatlantycki do zmierzenia się z wyzwaniami związanymi z migracjami. Na forum NATO dostrzeżono m.in. znaczenie zmian

¹⁶ M. Drent, *Militarising migration? EU and NATO involvement at the European border*, „Clingendael Spectator” 2018, t. 72, nr 4, <https://spectator.clingendael.org/pub/2018/4/militarising-migration/> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

klimatycznych dla generowania ruchów ludności i będących ich konsekwencją problemów z zapewnianiem bezpieczeństwa. W opublikowanym w 2021 r. planie działań NATO w sprawie zmian klimatycznych i bezpieczeństwa wskazano jedynie ogólnie, że zmiany klimatyczne prawdopodobnie stworzą „warunki, które mogą być wykorzystywane przez podmioty państwowe i niepaństwowe, które zagrażają Sojuszowi lub rzucają mu wyzwanie”¹⁷, nie uwzględniając otwarcie migracji jako jedno z takich wyzwań. Niemniej wydany w tym samym czasie Raport Biura Prezydenta Stanów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu i Migracji wskazywał wprost, że podmioty państwowe i niepaństwowe mogą „wykorzystywać migrację związaną z klimatem do dalszych celów politycznych, społecznych i gospodarczych”¹⁸.

Jeszcze zanim w czerwcu 2022 r. do stolicy Hiszpanii zjechali przywódcy państwa NATO, by dyskutować nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu, minister spraw zagranicznych kraju, José Manuel Albares, naciskał na włączenie zagrożeń hybrydowych, w tym nielegalnej migracji, do nowej mapy drogowej NATO. „Chcemy uznania, że istnieją również poważne zagrożenia płynące z południowej flanki”, stwierdził Albares i podkreślił, że „terroryzm, cyberbezpieczeństwo, polityczne wykorzystanie zasobów energetycznych i nielegalna migracja naruszają naszą suwerenność”¹⁹. Powoływał się przy tym na dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i pokazywał, że liczba nielegalnych przyjazdów do Hiszpanii wzrosła o około 20 proc. w ciągu pierwszych czterech i pół miesiąca 2022 r. w porównaniu z tym samym okresem w 2021 r. (z 9 567 do 11 465²⁰). Szef hiszpańskiej dyplomacji nie był w tym apelu osamotniony – miał wsparcie Grecji i Włoch – innych dwóch państw będących w równie trudnej sytuacji.

¹⁷ B. Hugh, E. Sikorsky, *Moving towards security: preparing NATO for climate-related migration*, 19 maja 2022 r., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/05/19/moving-towards-security-preparing-nato-for-climate-related-migration/index.html> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

¹⁸ *ibidem*.

¹⁹ Cytaty za: *Spain wants NATO to flag migration as 'hybrid threat' in policy roadmap*, 9 czerwca 2022 r., <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/spain-wants-nato-to-flag-migration-as-hybrid-threat-in-policy-roadmap/> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

²⁰ *ibidem*.

Ale nie tylko południowa flanka dostarczała dowodów na możliwość „użycia” migracji przeciwko państwom NATO. Kryzys graniczny, wygenerowany przez reżim Aleksandra Łukaszenki w 2021 r. z takimi państwami Sojuszu jak Polska, Litwa i Łotwa, pokazał, że migracje są wyzwaniem nie tylko samym w sobie, lecz także mogą być użyte jako wzmocnienie innych działań skierowanych przeciwko państwom NATO. Do retoryki powróciło pojęcie *Weapon of Mass Migration*, tzw. broni „D” (demograficznej) stawianej na równi z innymi rodzajami broni masowego rażenia (ABC), której znaczenie przesadnie wyolbrzymiano. „Wykorzystywanie przez Białoruś migrantów jako taktyki hybrydowej jest niedopuszczalne”²¹ – mówił w listopadzie 2021 r. Sekretarz Generalny Sojuszu. „NATO solidaryzuje się z Polską i wszystkimi naszymi sojusznikami w regionie”²² – podkreślał Jens Stoltenberg po rozmowie z Prezydentem RP Andrzejem Dudą, wspierając różnorodne inicjatywy podjęte na wschodniej flance Sojuszu w celu fizycznej ochrony granicy²³. Nie było najmniejszej wątpliwości, że kryzys graniczny nie jest wynikiem samoistnych ruchów migracyjnych, a sterowaną operacją wymierzoną w państwa Sojuszu i Unii Europejskiej. Dziesiątki tysięcy migrantów, głównie z irackiego Kurdystanu, ale też z innych części Azji i Afryki, ściągnięte na Białoruś przez reżim Łukaszenki i wypychane przez jej północno-zachodnie granice, były odwetem za pogorszenie stosunków między Białorusią a Unią Europejską po sfałszowanych wyborach prezydenckich na Białorusi w 2020 r., unijnym wsparciu dla protestującej białoruskiej opozycji w latach 2020–2021 oraz – prawdopodobnie – wzmocnieniem antymigranckich nastrojów w państwach wschodniej flanki NATO przed planowaną na 2022 r. agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, którą Białoruś w tych działaniach popiera. Splot powyżej wskazanych okoliczności sprawił, że problematyka

²¹ Kryzys na granicy. Sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg rozmawiał z prezydentem Andrzejem Dudą, 9 listopada 2021 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-11-09/kryzys-na-granicy-sekretarz-generalny-nato-jens-stoltenberg-rozmawial-z-prezydentem-andrzejem-duda/> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

²² *ibidem*.

²³ *ibidem*.

migracji po raz pierwszy w sposób bezpośredni trafiła do natowskiego dokumentu strategicznego.

Nowa Koncepcja Strategiczna NATO z 2022 r.²⁴ była długo wyciekwanym dokumentem, mającym dać wytyczne wobec nowych wyzwań i zagrożeń. Poprzednią, z 2010 r., przygotowano w diametralnie odmiennych okolicznościach – przed agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, przed aneksją Krymu, przed kryzysem migracyjnym w Europie, w okresie znacząco liczebnie zaangażowania NATO w operację w Afganistanie. Koncepcja strategiczna, którą przyjęto w Lizbonie w 2010 r., miała na celu znalezienie równowagi między tzw. czterema podstawowymi zadaniami Sojuszu: odstraszaniem, obroną zbiorową, zarządzaniem kryzysowym i bezpieczeństwem opartym na współpracy. Pod wieloma względami nawiązywała ona do poprzedniej (przyjętej w Waszyngtonie w 1999 r.), reprezentowała krystalizację doświadczeń NATO z okresu postzimnowojennego, ery charakteryzującej się militarno-technologiczną supremacją Zachodu i pozornym brakiem równorzędnych konkurentów²⁵. W 2022 r. potrzebna była zdecydowana odmiana.

W aktualnie obowiązującym dokumencie znalazło się potwierdzenie gwarancji zbiorowej ochrony dla wszystkich sojuszników. Choć te zapisy widnieją w Traktacie Północnoatlantyckim, ich potwierdzenie w dokumencie strategicznym było istotne z punktu widzenia części państw europejskich, borykających się z narastającym zagrożeniem fizycznej agresji wobec ich obywateli i terytorium. Kluczowym elementem nowej strategii okazało się uznanie wprost Federacji Rosyjskiej oraz jej agresywnej i ekspansywnej polityki za największe i bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa sojuszników oraz dla pokoju i stabilności w obszarze euroatlantyckim. Do tej pory Rosja nie została nazwana w tak otwarty sposób zagrożeniem dla bezpieczeństwa globalnego i sojuszniczego w żadnym dokumencie

²⁴ *NATO 2022 Strategic Concept*, Szczyt NATO w Madrycie 29 czerwca 2022 r., https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

²⁵ L. Simón, *The Madrid Strategic Concept and the future of NATO*, 2 czerwca 2022 r., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/06/02/the-madrid-strategic-concept-and-the-future-of-nato/index.html> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

strategicznym wydanym po upadku ZSRR. Pośród innych zagrożeń wymieniono: aktywność Chin, zagrożenia w cyberprzestrzeni, terroryzm, przestępczość zorganizowaną, proliferację broni masowego rażenia (BMR) oraz zagrożenia płynące z Bliskiego Wschodu, Afryki, Sahelu i Korei Północnej. Tym samym nowa koncepcja strategiczna NATO odzwierciedliła diametralną zmianę w percepcji zagrożeń przez Sojusz, wynikającą przede wszystkim z agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. Znalazło się w niej również wskazanie na znaczenie ruchów migracyjnych dla kształtowania globalnego i sojuszniczego bezpieczeństwa. W dwóch miejscach w dokumencie wskazano, iż „wszechobecna niestabilność skutkuje przemocą wobec ludności cywilnej, w tym seksualną, a także atakami na dobra kultury i niszczeniem środowiska. Przyczynia się do przymusowych wysiedleń, napędzając handel ludźmi i nielegalną migrację”²⁶. Ponadto stwierdzono, że: „Reżimy autorytarne kwestionują nasze interesy, wartości i demokratyczny styl życia. (...) Prowadzą złośliwe działania w cyberprzestrzeni i przestrzeni kosmicznej, promują kampanie dezinformacyjne, instrumentalizują migrację, manipulują dostawami energii i stosują przymus ekonomiczny”²⁷.

Jak wynika z powyższych cytatów, migracje znalazły się w dokumencie strategicznym Sojuszu, ale ujęte zostały nie jako wyzwanie i zagrożenie *per se*, a jako narzędzie/instrument w rękach autorytarnych reżimów, które za jego pomocą wywołują bądź multiplikują kryzysy w ramach szerzej zakrojonych operacji hybrydowych. Sojusz nie postrzega migracji w taki sposób, jak czynią to dokumenty Unii Europejskiej – wciąż zakłada, że nie są one dla Paktu wyzwaniem kluczowym. W nowej koncepcji strategicznej wspomniano co prawda nielegalną migrację (w zestawieniu z przymusowymi wysiedleniami i handlem ludźmi), ale wymieniona ona została jako jeden

²⁶ NATO 2022 *Strategic Concept*, *op. cit.*, tłum. własne. Tekst oryginału: „Pervasive instability results in violence against civilians, including conflict-related sexual violence, as well as attacks against cultural property and environmental damage. It contributes to forced displacement, fuelling human trafficking and irregular migration”.

²⁷ NATO 2022 *Strategic Concept*, *op. cit.*, tłum. własne. Tekst oryginału: „Authoritarian actors challenge our interests, values and democratic way of life. (...) They conduct malicious activities in cyberspace and space, promote disinformation campaigns, instrumentalise migration, manipulate energy supplies and employ economic coercion”.

z wielu skutków „wszechobecnej niestabilności”, bez dalszej analizy jej znaczenia dla bezpieczeństwa państw członkowskich.

Z jednej strony można zatem stwierdzić, że NATO dostosowało się do wyzwania związanego z migracją. Dostrzegło bowiem istotne zmiany, jakie w ostatnich dekadach zaszły w naturze wojny, co zmusiło Sojusz do radzenia sobie nie tylko z zapewnieniem bezpieczeństwa w okresie otwartej rywalizacji, lecz także z terroryzmem, konfliktami państwowymi, zagrożeniami cybernetycznymi, zagrożeniami dostaw energii, a nawet wymiarami bezpieczeństwa zmian klimatu i masowej migracji. Z drugiej jednak strony NATO wciąż postrzega migracje w sposób ograniczony, zakłada, że są one o tyle sprawą Sojuszu, o ile wynikają z konfliktów zbrojnych czy hybrydowych bądź je generują. Zapisy z dokumentu strategicznego z 2022 r. dają więc państwom bezpośrednio narażonym na zagrożenia migracyjne silną legitymację Sojuszu do stanowczej fizycznej ochrony granic (własnych i całego NATO). Jest to o tyle istotne z punktu widzenia praktyki zapewniania bezpieczeństwa, zwłaszcza na wschodniej flance Sojuszu, że stanowisko NATO różni się od opinii i rekomendacji organów Unii Europejskiej (np. Trybunału Sprawiedliwości UE). Instytucje unijne w ograniczony sposób przyjmują argumenty wskazujące na masowy i sterowany przez wroga państwa proceder generowania kryzysów migracyjnych, których znaczenie z tego powodu wykracza poza kwestie *stricto* migracyjne.

Skupiając się na prawach migrujących do ubiegania o międzynarodową ochronę i popierając zarzuty organizacji pozarządowych o niehumanitarne traktowanie nielegalnie przekraczających granice UE i Sojuszu, instytucje Unii pomniejszają wpływ migracji, zwłaszcza nielegalnych, na bezpieczeństwo państw członkowskich. Spotyka się to z coraz silniejszą krytyką tych krajów członkowskich, które są najbardziej narażone na skutki nielegalnej migracji. W tym zakresie stanowisko NATO, potwierdzone zapisem dokumentu strategicznego, jest istotne dla państw Sojuszu borykających się z wyzwaniami generowanymi przez nielegalną migrację, a nieznajdującymi w tym zakresie wsparcia w instytucjach UE.

Podsumowanie (wnioski dla polityki, strategii i systemu bezpieczeństwa narodowego)

Jak zaznaczono we wstępie do niniejszego artykułu, migracje, w tym nielegalne, są zjawiskiem, którego skala będzie w najbliższych dekadach wzrastać. W największym stopniu będą one dotyczyć państw członkowskich Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego. Rosnące oczekiwania zarówno społeczeństw państw członkowskich, jak i władz państwowych członków obu instytucji w zakresie zapewniania bezpieczeństwa w odpowiedzi na wyzwania generowane przez procesy migracyjne będą wymuszały reakcje obu organizacji. Należy spodziewać się, że Federacja Rosyjska, dążąc do osiągnięcia celów w Ukrainie, będzie nasilała działania hybrydowe, w tym wojnę informacyjną, cyberataki, akty sabotażu oraz sztucznie generowane kryzysy migracyjne wymierzone w państwa NATO i UE. Inżynieria przymusowej migracji, rozumiana jako „transgraniczny ruch ludności, który jest inspirowany przez jedno państwo, a następnie poddawany manipulacji w taki sposób, aby spowodować polityczne, wojskowe, gospodarcze i inne ustępstwa ze strony państwa docelowego lub grupy takich państw”²⁸, jest narzędziem wykorzystywanym z powodzeniem w przeszłości przez ZSRR oraz FR i nic nie wskazuje na to, by miała ona zostać zarzucona w przyszłości. Należy się spodziewać, że przedłużające się działania wojenne w Ukrainie, a w szczególności brak postępów po stronie wojsk rosyjskich, będą jedynie wzmagaly działania hybrydowe Federacji, w tym generowanie kryzysów migracyjnych.

Nieuniknioność narastania wyzwań, które wynikają z migracji, nakazuje Sojuszowi Północnoatlantyckiemu przyjęcie stanowiska w zakresie sojuszniczej polityki migracyjnej, a przede wszystkim określenie wyzwań, jakie wynikają dla organizacji ze zwiększonej

²⁸ Por.: K.M. Greenhill, *Strategic Engineered Migration as a Weapon of War*, „Civil Wars” 2008, t. 10, nr 1, s. 6–21; M. Wojnowski, *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2022, t. 26, nr 14, s. 12–13.

intensywności ruchów migracyjnych oraz z ich wykorzystania przez państwa zagrażające do działań uderzających w państwa Sojuszu.

NATO powinno nadal współdziałać w zakresie problematyki wyzwań migracyjnych z instytucjami UE, w tym z Frontexem oraz z jej państwami członkowskimi, skupiając się na perspektywie bezpieczeństwa sojuszniczego i globalnego.

NATO powinno lobbować na rzecz konsensusu w zakresie priorytetu ochrony zewnętrznych granic UE (tym samym częściowo NATO) przed zagrożeniami migracyjnymi, pamiętając, że większość kompetencji w tym zakresie należy do Frontexu i państw narodowych. W sytuacji braku zrozumienia dla tego priorytetu ze strony instytucji UE NATO powinno wspierać graniczne państwa członkowskie w ich wysiłkach podejmowanych w celu ochrony granic.

NATO powinno monitorować dynamiczną sytuację w obszarze ruchów migracyjnych oraz generowanych przez nie wyzwań, dostosowując do niej podejmowane działania i wysuwane rekomendacje oraz uwzględniając wynikające z monitoringu wnioski w kolejnych dokumentach strategicznych.

Rzeczpospolita Polska jako państwo graniczne zarówno Unii Europejskiej, jak i NATO, narażone na kolejne fale sterowanych zagrożeń migracyjnych ze strony Białorusi, powinna lobbować na arenie Sojuszu w zakresie intensywnych działań na rzecz ochrony granic narodowych i sojuszniczych, mając na względzie powiązanie kryzysu migracyjnego z szerokimi agresywnymi działaniami hybrydowymi i kinetycznymi Federacji Rosyjskiej nie tylko wobec Ukrainy, lecz także państw NATO.

Bibliografia

References List

Piśmiennictwo

Literature

- Aliverti A., *Crimes of Mobility: Criminal Law and the Regulation of Immigration*, Routledge, Londyn 2013.
- Assistance for the refugee and migrant crisis in the Aegean Sea, North Atlantic Treaty Organization, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm (dostęp: 11 lipca 2023 r.).
- Baldwin-Edwards M., Blitz B.K., Crawley H., *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, "Journal of Ethnic and Migration Studies" 2019, t. 45, nr 12.
- Castles S., *Migration, Crisis, and the Global Labour Market*, "Globalizations" 2011, t. 8, nr 3.
- Castles S., Hansen P., Schierup C.U., *Migration, Citizenship, and the European Welfare State*, Oxford University Press, Oksford 2006.
- David C., *Is the New Immigration Really so Bad?*, "The Economic Journal" 2005, t. 115, nr 507.
- Drent M., *Militarising migration? EU and NATO involvement at the European border*, "Clingendael Spectator" 2018, t. 72, nr 4, <https://spectator.clingendael.org/pub/2018/4/militarising-migration/> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).
- Federico V., Feroni G.C., Ibrido R., *Governing through uncertainty? Migration law and governance in a comparative perspective*, "DPCE Online" 2021, t. 45, nr 4, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1227> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).
- Franko K., Gundhus H., *Policing humanitarian borderlands: Frontex, human rights and the precariousness of life*, "British Journal of Criminology" 2015, t. 55, nr 1.
- Greenhill K.M., *Migration as a Weapon in Theory and in Practice*, "Military Review" 2016, nr listopad-grudzień, https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20161231_art007.pdf (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

- Greenhill K.M., *Strategic Engineered Migration as a Weapon of War*, "Civil Wars" 2008, t. 10, nr 1.
- Himmrich J., *A 'Hybrid Threat'? European militaries and migration*, "Dahrendorf Forum" 2018, nr 2, <https://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2018/03/Militarising-Migration-Julia-Himmrich.pdf> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).
- Hollifield J.F., *The Emerging Migration State*, "International Migration Review" 2004, t. 38, nr 3, <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00223.x> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).
- Hugh B., Sikorsky E., *Moving towards security: preparing NATO for climate-related migration*, North Atlantic Treaty Organization, 19 maja 2022 r., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/05/19/moving-towards-security-preparing-nato-for-climate-related-migration/index.html> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).
- Huysmans J., Squire V., *Migration and Security*, w: Dunn Cavelty M., Mauer V. (red.), *Routledge Handbook of Security Studies*, Londyn 2009.
- Koff H., *The EU Migration-Security Nexus: The Reinforcement and Externalization of Borders from the Center. EU-China Security Cooperation: performance and prospects*, "Policy paper series" 2014, nr jesień-zima.
- Koser K., *When is Migration a Security Issue?*, 31 marca 2011 r., <https://www.brookings.edu/opinions/when-is-migration-a-security-issue/> (dostęp: 30 listopada 2023 r.).
- Kryzys na granicy. Sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg rozmawiał z prezydentem Andrzejem Dudą*, 9 listopada 2021 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-11-09/kryzys-na-granicy-sekretarz-generalny-nato-jens-stoltenberg-rozmawial-z-prezydentem-andrzejem-duda/> (dostęp: 30 listopada 2023 r.).
- Lafleur J.M., Stanek M., *EU Migration and the Economic Crisis: Concepts and Issues*, w: Lafleur J.M., Stanek M. (red.), *Old Routes, New Migrants: Lessons from the South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, Springer, Berlin 2017.
- Millock K., *Migration and Environment*, "Annual Review of Resource Economics" 2005, t. 7.
- Morrissey J., *Environmental Change and Forced Migration: A State of the Art Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oksford 2009.

- Myers N., *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, przemówienie na 13. Forum Ekonomicznym w Pradze, 23–27 maja 2005 r.
- Perruchoud R., Redpath-Cross J., *Glossary on Migration*, 2nd ed., “International Migration Law Series” 2011, t. 25, International Organization for Migration.
- Piguet E., *Environment and Migration: A Methodological Challenge Environmental Change and Migration: Assessing the Evidence and Developing Norms for Response*, University of Oxford, Refugee Studies Centre and the International Migration Institute, Oksford 2009.
- Pinyol-Jiménez G., *The migration–security nexus in short: Instruments and actions in the European Union*, “Amsterdam Law Forum” 2012, t. 4, nr 1.
- Roberts P., *The Militarisation of Migration: From Triton to Sofia: Assessing the Credibility of the EU’s Naval Interventions Against Migrant Smuggling in the Mediterranean*, w: Reitano T., Jespersen S., Bird Ruiz-Benitez de Lugo L. (red.), *Militarised Responses to transnational organised crime*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2017.
- Sager A., *Ethics and Migration Crises. The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford University Press, Oksford 2018.
- Simón L., *The Madrid Strategic Concept and the future of NATO*, North Atlantic Treaty Organization, 2 czerwca 2022 r., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2022/06/02/the-madrid-strategic-concept-and-the-future-of-nato/index.html> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).
- Skleparis D., *Studying the ‘migration-security nexus’ in Europe: Towards which end of the ‘nexus’?*, wystąpienie na UACES Student Forum 12th Annual Conference, University of Surrey, Guildford, 30 czerwca-1 lipca 2011 r.
- Slominski P., Trauner F., *How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-) use of ‘Europe’ during the Migration Crisis*, “JCMS” 2018, t. 56, nr 1.
- Smith P.J., *Military responses to the global migration crisis: a glimpse of things to come*, “The Fletcher Forum of World Affairs” 1999, t. 23, nr 2, <http://www.jstor.org/stable/45289078> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).
- Spain wants NATO to flag migration as ‘hybrid threat’ in policy roadmap*, 9 czerwca 2022 r., <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/spain-wants-nato-to-flag-migration-as-hybrid-threat-in-policy-roadmap/> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

Squire V., *Europe's migration crisis: border deaths and human dignity*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.

Migration 2023, The World Bank, <https://www.worldbank.org/en/topic/migration> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

Tilly C., *The impact of the economic crisis on international migration: a review*, "Work, Employment and Society" 2011, t. 25, nr 4.

Wojnowski M., *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2022, t. 26, nr 14.

Źródła

Sources

Global Trends Report 2022, UNHCR, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022> (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

NATO 2022 Strategic Concept, Szczyt NATO w Madrycie 29 czerwca 2022 r., https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (dostęp: 11 lipca 2023 r.).

Copyright (c) 2023 Paulina Polko

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

