



Instrumentalizacja migracji przez Rosję wobec państw NATO

Anna Maria Dyner

Instrumentalizacja migracji będzie w kolejnych latach jednym z najważniejszych rodzajów działań hybrydowych stosowanych przez Rosję przeciwko państwom wschodniej flanki. Dlatego w ich interesie jest wypracowanie wspólnego podejścia do takich zagrożeń. Istotnymi elementami będą pogłębiona współpraca, w tym kontrwywiadowca, szybkość działania i demonstrowanie determinacji w obronie granic, włącznie z groźbą ich całkowitego zamknięcia.

W ostatnich miesiącach Finlandia i Estonia stały się celem działań Rosji, która wykorzystując migrantów, starała się zdestabilizować sytuację na ich granicach. Od sierpnia do końca listopada 2023 r. na granicy Finlandii z Rosją ponad 1000 osób poprosiło o ochronę międzynarodową (w pierwszej połowie 2023 r. – 100 osób). Migranci pochodzili głównie z państw Bliskiego Wschodu i Afryki, w tym z Syrii, Somalii i Jemenu. Natomiast w listopadzie 2023 r. Estonia notowała nawet kilkadziesiąt prób nielegalnego przekroczenia granicy dziennie, głównie przez grupy migrantów, którzy trafili tam po przylocie do Moskwy i Petersburga. Niektóre z tych grup były zachęcane do zachowań agresywnych przez FSB, która w Rosji odpowiada również za ochronę granic. Część migrantów została przerzucona z granicy Białorusi z Polską, Litwą i Łotwą, które zmagają się z [kryzysem granicznym](#) od 2021 r.

Instrumentalizacja migracji przez Rosję. [Działania hybrydowe](#) są jednym z podstawowych sposobów oddziaływania przez Rosję na państwa wschodniej flanki NATO. Ich celem jest pogłębienie polaryzacji społecznej w tych krajach, wywarcie presji na ich rządy i rozbicie sojuszniczej jedności. Rosja ucieka się do takich narzędzi, gdyż inne instrumenty polityki zagranicznej stosowane wobec państw NATO w większości są nieskuteczne, a wykorzystanie potencjału militarnego mogłoby doprowadzić do bezpośredniej konfrontacji z Sojuszem.

Rosja uznaje, że jednym z najbardziej efektywnych narzędzi wpływania na dyskurs polityczny w NATO i UE jest

utrzymywanie sytuacji kryzysowej na granicy z wykorzystaniem migrantów. Podsyca przy tym wizerunek migrantów jako istotnego zagrożenia dla państw europejskich. Instrumentalizacja migracji jest używana w połączeniu z innymi rodzajami oddziaływania, jak dezinformacja, [cyberataki](#) czy groźby militarne. W ten sposób Rosja próbuje zmniejszyć poczucie bezpieczeństwa wśród społeczeństw państw wschodniej flanki. Takim działaniem naraża państwa będące celem ataku na ponoszenie kosztów walki oraz zmusza do poniesienia niekorzystnych skutków, w tym wizerunkowych.

Rosja wykorzystywała migrantów już w latach 2015–2016, kiedy ponad 7 tys. z nich skierowała na północne granice z Norwegią i Finlandią, co miało pogłębić trwający w Europie kryzys migracyjny. Obecnie Rosja aktywnie wspiera władze Białorusi w utrzymywaniu kryzysu na granicy z Polską, Litwą i Łotwą – w 2023 r. dokumenty niemal wszystkich osób zatrzymanych przez polską Straż Graniczną za przekroczenie granicy wbrew przepisom wskazywały, że na Białorusi trafiły one przez Rosję. Część z tych osób wielokrotnie próbowała przekroczyć granicę w nielegalny sposób, a część po zatrzymaniu deklarowała brak dokumentów, co uniemożliwiało ich sprawną identyfikację.

Obecne rosyjskie działania w stosunku do Finlandii są odpowiedzią na jej decyzję o przystąpieniu do Sojuszu i podpisanie umowy o współpracy obronnej z USA. Estonia, podobnie jak pozostałe państwa bałtyckie i Polska, jest

BIULETYN PISM

natomiast celem regularnych ataków hybrydowych m.in. w związku z [jej wsparciem](#) dla Ukrainy.

Działania Finlandii. W reakcji na zwiększony napływ migrantów Finlandia 30 listopada 2023 r. zdecydowała o zamknięciu drogowych przejść granicznych z Rosją do 13 grudnia. 14 grudnia zostały one otwarte, jednak ze względu na ryzyko wznowienia zinstrumentalizowanej migracji, która została uznana za zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego, fiński rząd zdecydował o ich ponownym zamknięciu do 14 stycznia 2024 r., a 11 stycznia okres ten wydłużono do 11 lutego. Na drogowych przejściach z Rosją nie można ubiegać się o ochronę międzynarodową (jest to możliwe na przejściach wodnych i lotniskach). Decyzja o zamknięciu granicy wynikała z obaw o niewydolność fińskiego systemu przyjmowania migrantów (liczba dostępnych miejsc w ośrodkach wynosiła zaledwie 4 tys.) oraz konieczności zabezpieczenia innych państw NATO i UE, gdyż migranci w łatwy sposób opuszczali półotwarte ośrodki, udając się głównie do Szwecji i Niemiec. Udowodniła też fińską determinację do poniesienia kosztów asertywnej wobec Rosji polityki.

Finlandia poprosiła też o wsparcie Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), i do tego państwa zostało oddelegowanych 50 funkcjonariuszy z państw UE, w tym z Polski. Prośba o wsparcie Frontexu była jednym ze sposobów na umiędzynarodowienie problemu walki z instrumentalizacją migracji przez Rosję.

Jeszcze w kwietniu 2023 r., korzystając m.in. z doświadczeń Polski, Finlandia podjęła decyzję o budowie bariery na części (200 km) liczącej 1300 km granicy z Rosją, nad którą nadzór w latach wcześniejszych de facto sprawowały rosyjskie służby. Ma to jej ułatwić ochronę bez angażowania znacznych zasobów ludzkich.

Reakcja Estonii. Choć Estonia nie była poddana długotrwałej presji migracyjnej ze strony Rosji, to obawiając się doświadczeń podobnych do Polski, Litwy i Łotwy, jeszcze w 2022 r. podjęła działania zwiększające ochronę granicy i rozpoczęła budowę zapory na całej 340-kilometrowej lądowej granicy z Rosją. Estońskie siły zbrojne (SZ) wsparły też Polskę na początkowym etapie budowy bariery na granicy z Białorusią. W sierpniu 2023 r. Estonia zapowiedziała poszerzenie systemu nadzoru elektronicznego na rzece Narwie na granicy z Rosją. Zainstalowanych ma zostać sześć kamer cyfrowych i punktów radarowych, a liczba punktów nadzoru ma zostać zwiększona do piętnastu.

Inaczej niż Finlandia, Estonia nie zdecydowała się na zamknięcie granicy, obawiając się zbyt dużych kosztów gospodarczych – przez Estonię prowadzą np. trasy tranzytowe m.in. do państw Azji Centralnej. Pozostawienie otwartych przejść pozwala również na wyjazd do państw UE

ukraińskich uchodźców z terenów okupowanych przez Rosję. Estońskie władze nie chciały też sprowokować wzrostu obaw społecznych związanych z możliwą rosyjską agresją. Estonia nie dysponuje także zdolnościami do utrzymania szczelności granicy bez wykorzystania SZ, a tych jest zbyt mało (ok. 4 tys. żołnierzy Wojsk Lądowych), by nie odbiło się to niekorzystnie na innych realizowanych przez nie zadaniach.

Wnioski i perspektywy. Poprzez działania hybrydowe, takie jak instrumentalizacja migracji, Rosja dąży do pogłębiania polaryzacji i radykalizacji społeczeństw w państwach NATO. Brak reakcji na takie działania będzie wykorzystany przez rosyjskie władze do kontynuowania presji. Kluczowe dla odstraszania Rosji (i Białorusi) od stosowania presji migracyjnej i ograniczania jej negatywnych skutków będą szybkość działania i demonstrowanie determinacji w obronie granic, włącznie z groźbą ich całkowitego zamknięcia. Oznacza to potrzebę wypracowania przez państwa NATO zasad wspólnego reagowania na działania hybrydowe, w tym instrumentalizację migracji, na poziomie politycznym i wojskowym. Warto, aby w scenariuszach swoich manewrów NATO rozważyło uwzględnienie działań hybrydowych, w tym instrumentalizacji migracji wobec państw wschodniej flanki przez Rosję i Białoruś, co pokazałoby gotowość do obrony wschodniej flanki również przed takimi zagrożeniami.

Jednocześnie warto, aby państwa NATO poszerzały współpracę wywiadowczą i kontrwywiadowczą, w tym m.in. monitorowanie działań rosyjskich [prywatnych firm wojskowych](#), które uczestniczą w rekrutacji i przerzucie migrantów do Europy. Pomocne byłoby też prowadzenie skoordynowanych kampanii informacyjnych skierowanych do społeczeństw państw, z których pochodzi najwięcej migrantów usiłujących w sposób nielegalny przekroczyć granicę. Powinny one kłaść nacisk na związane z tym niebezpieczeństwa, ale też wskazywać na możliwości podjęcia legalnych kroków w celu migracji.

Państwa flankowe mogą także organizować ćwiczenia narodowe z udziałem sojuszników, którzy mierzą się z podobnymi wyzwaniem. Ważne byłoby również opracowanie przez nie wspólnego podejścia do takich zagrożeń, zakładające m.in. wzmocnienie ochrony granic z wykorzystaniem wzajemnych doświadczeń i prowadzenie komunikacji strategicznej wobec Rosji.

Państwa NATO oraz UE powinny rozważyć wprowadzenie jednolitego systemu identyfikacji wizualnej prowadzonej na granicy zewnętrznej oraz na lotniskach, zgodnie ze standardami ochrony praw człowieka. Uniemożliwi to m.in. posługiwanie się zmienioną tożsamością przy próbie ponownego wjazdu na teren państw UE i NATO. Ułatwi też identyfikację osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które nie posiadają żadnych dokumentów.