



## Zarządzanie kryzysowe presją migracyjną na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej

Anna Moraczewska\*

Kryzys to termin, który w XXI wieku jest coraz częściej używany przez polityków, ekspertów, przedsiębiorców oraz opinię publiczną. Słyszymy o kryzysach humanitarnych w krajach dotkniętych długotrwałymi konfliktami, takich jak Syria, Jemen czy Somalia, lub w państwach nawiedzonych przez katastrofy naturalne, jak trzęsienia ziemi w Turcji i Maroku. Mówi się także o kryzysach żywnościowych, takich jak ten wywołany na początku wojny w Ukrainie w wyniku blokady dostaw zboża przez Rosję, kryzysie klimatycznym wynikającym ze zmian klimatycznych, kryzysie zdrowotnym spowodowanym pandemią wirusa SARS-CoV-19, kryzysie demokracji związanym z dojściem do władzy partii populistycznych w niektórych krajach demokratycznych lub umacnianiem się reżimów autorytarnych w innych, a także o kryzysie migracyjnym na granicach Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej.

Kryzys to sytuacja jednocześnie krytyczna i dynamiczna, która w poważny i wielowymiarowy sposób zagraża jednostce, grupie, organizacji, państwu lub społeczeństwu, a także środowisku przyrodniczemu. Rosenthal, 't Hart i Charles definiują kryzys jako postrzegane zagrożenie dla fundamentalnych wartości lub systemów podtrzymujących życie w społeczeństwie, które musi zostać pilnie rozwiązane w warunkach głębokiej niepewności (Rosenthal, 't Hart i Charles, 1989). Z kolei teoria podejmowania decyzji wskazuje, że sytuacja kryzysowa charakteryzuje się gwałtownymi zmianami, zagrożeniem dla podstawowych wartości oraz ograniczonym czasem na podjęcie decyzji (Pietras 1998, s. 45).

Powszechny dostęp do informacji o pojawiających się na świecie kryzysach różnych typów sprawia wrażenie, że żyjemy w środowisku wielokryzysowym. We wrześniu 2022 roku OECD zorganizowała debatę pt. „Budowanie bardziej odpornego świata w erze wielokryzysowości”, podczas której eksperci omawiali zjawisko kaskady kryzysów (OECD 2022). Podobna narracja, choć bardziej skoncentrowana na kryzysach humanitarnych, została przyjęta w tym samym roku przez Światowe Forum Ekonomiczne (WEF 2022).

Unia Europejska stoi w obliczu szeregu kryzysów zarówno w swoim bezpośrednim, jak i rozszerzonym sąsiedztwie, a jej zdolność do definiowania oraz reagowania na kryzysy jest obecnie ważniejsza niż kiedykolwiek. W kontekście unijnego rozumienia reagowania na kryzysy, mogą one mieć charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny, a ich przyczyny mogą wynikać z klęsk żywiołowych lub działań człowieka (art. 222 TFUE). Każdy z tych kryzysów niesie ze sobą odmienne zagrożenia i wyzwania. Niemniej jednak Unia Europejska pojęciem „kryzys”, obejmuje zarówno kryzysy wewnętrzne (np. kryzys finansowy), zagrożenia dla sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (np. presja migracyjna), jak i kryzysy zewnętrzne (np. konflikt międzynarodowy) (EUNPACK 2013, s. 7). Instrumenty zarządzania kryzysowego oraz reagowania na kryzysy w UE podlegają różnym procedurom instytucjonalnym i decyzyjnym, zarówno w ramach, jak i poza strukturami Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Unia Europejska (UE) przyjęła definicję kryzysu jako „intensywnego wstrząsu lub bezpośredniego zagrożenia o poważnych i dalekosiężnych skutkach, wymagających pilnej reakcji” (European Commission Scientific Advice Mechanism 2021, s. 2). Definicja ta ma dość ogólny charakter i utożsamia kryzys z zagrożeniem oraz wstrząsem. Zarządzanie kryzysowe postrzegane jest bardziej jako proces niż pojedyncze zdarzenie czy praktyka, obejmujący fazy takie jak zapobieganie kryzysom, przygotowanie oraz budowanie odporności w obliczu zagrożeń.

Zarządzanie kryzysowe natomiast, to proces rozwiązywania napiętych sytuacji wymagających szybkiego i skoordynowanego planowania, organizowania, kierowania oraz kontrolowania działań. Sytuacja kryzysowa charakteryzuje się występowaniem gwałtownych zmian, zagrożeniem dla fundamentalnych wartości danego podmiotu oraz ograniczonym czasem na podejmowanie decyzji. Konieczność pilnego podejmowania decyzji nie powinna jednak prowadzić do pochopnych, nieprzemyślanych rozstrzygnięć, choć warunki kryzysowe zwiększają ryzyko błędów decyzyjnych. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy prakseologicznej wskazuje na celowe działanie pod presją.

Zarządzanie kryzysowe na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej stanowi skomplikowany proces pod względem zaangażowanych podmiotów zarządzających, stopnia koordynacji oraz przyjętych strategii. Zarządzanie granicami jest przede wszystkim obowiązkiem państw członkowskich, wspieranych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex). Kryzysy graniczne mieszczą się w obszarze Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych i mogą mieć zarówno podłoże naturalne, jak i wynikać z działalności człowieka. W rzeczywistości częściej można zaobserwować jednostronne polityki państw członkowskich

---

w odpowiedzi na presję migracyjną niż skoordynowane działania na poziomie wielostronnym. Efektem jest częściej kryzys humanitarny niż skuteczne rozwiązanie problemu.

## **Co łączy zarządzanie kryzysowe i zarządzanie granicami?**

Zarządzanie kryzysowe i zarządzanie granicami to na ogół dwie odrębne sfery, jednak mają pewne wspólne elementy, zwłaszcza w kontekście reagowania na zdarzenia stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego i/lub bezpieczeństwa narodowego. Można wyróżnić kilka wspólnych aspektów tych dwóch obszarów: reagowanie kryzysowe, komunikację, koordynację, gotowość i ocenę ryzyka, regulacje prawne i praktyki, zasoby oraz współpracę międzynarodową.

Zarówno zarządzanie kryzysowe, jak i zarządzanie granicami obejmują elementy reagowania kryzysowego. W sytuacji kryzysowej, niezależnie od tego, czy jest to klęska żywiołowa, zagrożenie dla bezpieczeństwa, czy kryzys zdrowotny, kluczowe jest skoordynowane działanie. Podobnie, służby odpowiedzialne za zarządzanie granicami muszą być gotowe do reagowania na różnego rodzaju sytuacje nadzwyczajne, takie jak naruszenia bezpieczeństwa granic, próby przemytu czy zagrożenia zdrowotne w przepływie osób, zwierząt czy towarów.

Komunikacja odgrywa kluczową rolę w obu obszarach. Terminowe przekazywanie informacji jest niezbędne do koordynacji działań, informowania interesariuszy oraz aktualizowania opinii publicznej o podejmowanych działaniach. W obu przypadkach agencje i instytucje muszą współpracować, wymieniając informacje i dane wywiadowcze w celu przeciwdziałania pojawiającym się zagrożeniom lub kryzysom.

Ponadto zarządzanie kryzysowe wymaga współpracy różnych podmiotów, takich jak służby porządkowe, ratunkowe, opieki zdrowotnej oraz instytucji rządowych. Podobnie, zarządzanie granicami wymaga koordynacji pomiędzy wieloma organami, w tym służbami celnymi i imigracyjnymi, strażą graniczną, organami ścigania oraz przedstawicielami rządu. Oba obszary obejmują również ocenę ryzyka i planowanie działań zapobiegawczych. W zarządzaniu kryzysowym oznacza to identyfikację potencjalnych zagrożeń i podatności oraz opracowywanie planów awaryjnych, podczas gdy w zarządzaniu granicami odnosi się to do przewidywania zagrożeń i wdrażania odpowiednich środków ochronnych.

## **Kryzys migracyjny?**

Prace wielu badaczy wykazały korelację między intensywnymi przepływami ludności na granicach państw a zaostrzeniem polityk i praktyk granicznych. Zjawisko to wiąże się z procesem sekurytyzacji migracji i osób ubiegających się o azyl poprzez definiowanie

---

tej grupy w kategoriach zagrożeń dla bezpieczeństwa (Frelick et al., 2016; Huysmans, 2000; Lazaridis i Wadia, 2015; Alkopher i Blanc, 2017).

Częstotliwość używania terminu „kryzys migracyjny” znacząco wzrosła w XXI wieku, a w Unii Europejskiej zwłaszcza po 2015 roku stał się on popularnym elementem narracji polityków i mediów. Nie jest to jednak precyzyjne określenie, gdyż niejasno definiuje, kto i co znajduje się w stanie kryzysu. Biorąc pod uwagę bezpośredni związek między przepływami ludności a zarządzaniem granicami państwowymi, być może trafniejsze byłoby określenie „kryzys zarządzania granicami” lub „kryzys zarządzania imigrantami”? W tym kontekście „kryzys migracyjny” jawi się jako nieostre pojęcie, które nie wyjaśnia istoty problemu.

W literaturze można znaleźć inne terminy używane jako alternatywy dla pojęcia „kryzys migracyjny”. Do najczęściej spotykanych należą: kryzys uchodźczy, presja migracyjna, masowy napływ migrantów, napływ nieregularnych migrantów czy humanitarny kryzys uchodźczy. Aby uniknąć przypisywania temu zjawisku a priori określonych cech, uważa się, że określenie „presja migracyjna” odnosi się do intensywnego napływu ludności przez granice państwowe, uwzględniając zarówno jego skalę, jak i czas trwania.

Cecylia Menjívar i in. zaproponowali dualistyczne podejście do migracji postrzeganej przez pryzmat kryzysu. Z jednej strony intensywne przepływy migracyjne są najczęściej wynikiem różnego rodzaju kryzysów występujących na poziomie grupowym lub państwowym, z drugiej natomiast mogą same stanowić czynnik generujący kryzys. Z innej perspektywy migracja może być również konstruowana jako kryzys, zwykle przez polityków i media (Menjívar i in. 2019, s. 1-3).

Połączenie presji migracyjnej, kwestii bezpieczeństwa i zarządzania granicami w dyskursach politycznych doprowadziło do kategoryzowania migracji w ramach innych terminów związanych z bezpieczeństwem granic, takich jak zorganizowana przestępczość transgraniczna, przemyt czy terroryzm (Huysmans 2000, s. 756–757). Interpretacja migracji jako czynnika kryzysowego znajduje odzwierciedlenie w decyzjach państw dotyczących zarządzania granicami. Jak wspomniano wcześniej, kryzys to sytuacja nadzwyczajna, która wymusza szybkie reakcje i stosowanie doraźnych środków. Równolegle można więc zaobserwować intensyfikację przepływów migracyjnych z południa na północ oraz zaostrzenie polityki migracyjnej i wznoszenie różnego rodzaju fizycznych barier granicznych, w tym na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej (Simmons, 2019). Frida Hansen i Johanna Pettersson wyróżniają dwie wzajemnie powiązane funkcje murów granicznych: po pierwsze, jako fizyczno-przemocowe struktury mające na celu uniemożliwienie przekraczania granicy,

a po drugie, jako namacalne symbole władzy, które służą manifestacji politycznych celów ukierunkowanych na wyborców – „jesteście z nami bezpieczni” – oraz odstraszeniu potencjalnych osób ubiegających się o azyl, nieregularnych migrantów lub innych przekraczających granice (Hansen i Pettersson 2022, s. 120). Dodatkowo UE zaangażowała partnerów zewnętrznych w ochronę swojego terytorium przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Sekurytyzacja migracji oraz budowa różnego rodzaju murów na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej doprowadziły do pewnego zdystansowania się od humanitarnego wymiaru migracji. Zjawisko to przedstawiane jest w kategoriach kryzysu i zagrożenia. Chociaż ta strategia może sprawiać wrażenie proaktywnej, większość działań podejmowanych w celu zarządzania presją migracyjną ma charakter reaktywny i wynika z adaptacji mechanizmów zarządzania kryzysowego. Jak już wcześniej zauważono, kluczowe pytanie brzmi: czyj to jest kryzys i co właściwie znajduje się w stanie kryzysu?

Podejście do kryzysu jako praktyki zdominowało współczesne zarządzanie granicami i migracją w Unii Europejskiej. Jednocześnie działania te są zarówno zintegrowane na poziomie unijnym, jak i rozproszone wśród państw członkowskich. Nadanie presji migracyjnej wymiaru kryzysowego niesie ze sobą określone konsekwencje. Przede wszystkim konieczność podejmowania szybkich decyzji i uruchamiania środków nadzwyczajnych sprawia, że większość decyzji zapada na szczeblu państwowym, w dużej mierze w oparciu o partykularne interesy danego państwa. Po drugie, decyzje podejmowane pod presją czasu mogą w przyszłości mieć negatywne skutki nie tylko dla osób poszukujących ochrony, ale także dla samego państwa oraz Unii Europejskiej jako całości.

Biorąc pod uwagę warunki współczesnego środowiska międzynarodowego oraz postępujące skutki zmian klimatu, można oczekiwać, że ruchy migracyjne będą się utrzymywać i nasilać. Jeśli strategia UE i państw członkowskich wobec napływu migrantów nie ulegnie zmianie, można wnioskować, że podmioty te pozostaną w stanie permanentnego kryzysu. Być może nadszedł czas na zmianę perspektywy. Jednocześnie widoczny jest udział mediów w kreowaniu takiego a nie innego wizerunku poszczególnych zjawisk. To także media przekierowują uwagę odbiorców na konkretny problem powodując, że mamy wrażenie, że wcześniejszy problem przestał istnieć bo pojawił się już nowy. W rzeczywistości ciągle mamy do czynienia z napływem imigrantów do Unii, zachorowaniami na covid 19, kryzysami humanitarnymi w wielu częściach świata, które obecnie zostały zdominowane wojną w Ukrainie, zagrożeniami hybrydowymi i nieprzewidywalną polityką Donalda Trumpa.

---

## Bibliografia

Alkopher, Tal D. and Blanc, Emanuella. (2017). Schengen area shaken: the impact of immigration-related threat perceptions on the European security community. *Journal of international relations and development*, 20 (3), 511–542. doi:10.1057/s41268-

EUNPACK (2013). Understanding the EU's crisis response toolbox and decision-making processes. Norwegian Institute of International Affairs.

<https://www.eunpack.eu/sites/default/files/publications/Deliverable%204.1.pdf>

European Commission Scientific Advice Mechanism (2021). Scoping paper: Strategic crisis management in the EU. Improving EU crisis prevention, preparedness, response and resilience. 22 June 2021, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2021-07/scoping-paper\\_crisis-management-in-the-eu\\_june\\_2021.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2021-07/scoping-paper_crisis-management-in-the-eu_june_2021.pdf)

Frelick, Bill., Kysel, Ian M., and Podkul, Jennifer., (2016). The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants. *Journal on migration and human security*, 4 (4), pp. 190-220. doi:10.1177/233150241600400402.

Hansen, Frida and Pettersson, Johanna (2022) Contradictory migration management? Differentiated security approaches to visa overstay and irregular border crossings in the European Union, *European Security*, 31:1, 117-134, doi:10.1080/09662839.2021.1945038

Huysmans, Jef (2008). The jargon of exception – On Schmitt, Agamben and the absence of political society. *International Political Sociology* 2(2) pp.165–183.

Huysmans, Jef. (2000). The European Union and the securitization of migration. *JCMS: Journal of common market studies*, 38 (5), pp. 751–777. doi:10.1111/1468-5965.00263.

Lazaridis, Gabriela. and Wadia, Khursheed. (2015). *The securitisation of migration in the EU: debates since 9/11*. London: Palgrave Macmillan.

Menjívar Cecylia, Ruiz Marie, Ness Immanuel. (2019). *The Oxford Handbook of Migration Crisis*, Oxford University Press.

Simmons, Beth A., (2019). Border rules. *International studies review*, 21 (2), 256–283. doi:10.1093/isr/viz013

---

**\*Dr hab. Anna Moraczewska** – adiunkt ze stopniem naukowym dr hab. w Katedrze Bezpieczeństwa Międzynarodowego w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UMCS. Jej zainteresowania naukowe obejmują stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo międzynarodowe, procesy transgraniczne, granice państwowe, zarządzanie granicami, międzynarodowe stosunki gospodarcze, ryzyko i zarządzanie ryzykiem w stosunkach międzynarodowych, Unia Europejska, Europa Wschodnia, Region Morza Bałtyckiego, rozwój zrównoważony.