

Beata Przybylska-Maszner

**STRATEGIA UNII EUROPEJSKIEJ
NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA
I ROZWOJU W REGIONIE SAHELU.
MIĘDZY POLITYCZNĄ WOLĄ
ODDZIAŁYWANIA A REALNYM WPŁYWEM
NA SYTUACJĘ W REGIONIE**

**EUROPEAN UNION STRATEGY FOR SECURITY
AND DEVELOPMENT IN THE SAHEL: BETWEEN
THE POLITICAL WILL TO MAKE AN IMPACT
AND THE ACTUAL INFLUENCE ON THE SITUATION
IN THE REGION**

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, relacje Unia Europejska – Afryka, region Sahelu, bezpieczeństwo

Wprowadzenie

Sahel traktowany jest jako geograficzny region wzdłuż południowej linii Sahary, przechodzący od Senegalu do Erytrei, przez Mauretanię, Mali, Algierię, Niger, Czad i Sudan. W klasycznym ujęciu podziału re-

gionalnego Afryki, linie regionu Sahelu obejmują części państw Afryki Zachodniej, Środkowej i Wschodniej. Jego znacząca część to obszary pustynne zamieszkiwane przez co najmniej kilkanaście różnych grup etnicznych. Najliczniejszą z nich stanowią Tuaregowie, dążący do ustanowienia niepodległego państwa o nazwie Azawad. Sytuacja gospodarczo-społeczna państw Sahelu jest bardzo trudna. Charakteryzuje ją: skrajne ubóstwo wyrażone we wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego¹, częste kryzysy żywnościowe i żywieniowe, szybki wzrost liczby ludności. Region Sahelu przechodzi przez kolejne fazy kryzysu humanitarnego. Jego głównym źródłem stają się klęski żywiołowe, którym w warunkach niestabilności politycznej, korupcji, nierozwiązanych konfliktów wewnętrznych, ryzyka brutalnego ekstremizmu i radykalizacji, a także rozwijającej się działalności grup przestępczych oraz zagrożenia bezpieczeństwa związanego z terroryzmem trudno przeciwdziałać².

Region Sahelu, z uwagi na niestabilność polityczną w jego poszczególnych państwach, stanowi źródło wielu zagrożeń dla bezpieczeństwa państw europejskich. Nielegalne przepływy handlowe i tranzyt narkotyków kierowane przez zorganizowane grupy przestępcze, a przede wszystkim możliwość rozwoju działań grup terrorystycznych stanowią szczególnie ważne wyzwania dla Unii Europejskiej (UE). Konsekwencją tego jest stale wzrastające zainteresowanie tym regionem na forum instytucji Unii, co uwidocznione zostaje w regulacjach poszczególnych jej polityk, a także jej podejściu strategicznym.

Po roku 2011, sytuacja w regionie pogorszyła się wskutek wydarzeń nazywanych „arabską wiosną”, a w szczególności kryzysu w Libii. Do państw Sahelu przybyli członkowie organizacji terrorystycznych, a także przestępcy tworzący zorganizowane sieci nielegalnego

¹ Ubóstwo w regionie znajduje potwierdzenie we wskaźniku rozwoju społecznego ONZ. Z danych z 2012 r. wynika, że państwa regionu zajmują ostatnie pozycje w rankingu najslabiej rozwiniętych państw świata: Niger (miejsce 186), Czad (miejsce 184), Burkina Faso (miejsce 183), Mali (miejsce 182). W Mali jest najwyższy na świecie wskaźnik umieralności okoloporodowej kobiet oraz jeden z najwyższych wskaźnik śmiertelności dzieci poniżej 5 lat, zob.: *Human Development Report*, UNDP, New York 2013.

² T. Renard, *Terrorism and other Transnational Threats in the Sahel: What role for the EU?*, Centre for Global Terrorism Cooperation, Brussels 2010, s. 4–5.

handlu. W region Sahelu dostarczono także duże ilości broni i sprzętu wojskowego pochodzącego głównie z arsenałów wojsk libijskich³. Po wydarzeniach w Afryce Północnej doszło do utraty strefy buforowej i przeniesienia właściwej granicy gwarantującej bezpieczeństwo europejskie na linię Sahelu. Trzeba podkreślić, że Unia nie przewidziała zmian i kolejnej fali destabilizacji w tym regionie. Reakcja na wydarzenia w regionie Sahelu była opieszła, a podjęte działania wynikały z dużego nacisku Francji i kilku wspierających ją państw członkowskich. Warto zauważyć, że znacząca grupa państw, zwłaszcza Europy Środkowo-Wschodniej nie była zainteresowana wzmocnieniem podejścia strategicznego wobec Afryki i jej poszczególnych regionów widząc w tym kontrpropozycje wobec idei wzmocnienia Wymiaru Wschodniego UE.

Punktem zapalnym tego regionu stało się Mali, które znalazło się w kryzysie politycznym wywołanym przez powstanie Tuaregów oraz zamach stanu dokonany przez juntę wojskową⁴. Północne Mali stopniowo stało się bazą terrorystów prowadzących działania daleko wykraczające poza region Afryki Zachodniej. Dążenie do niepodległości lub zwiększenia autonomii północnego Mali zostały wykorzystane przez zbrojne ugrupowania, które na początku 2012 r. sprzymierzyły się z Narodowym Ruchem Wyzwolenia Azawadu (MNLA), a następnie go wyparły. Ugrupowania, takie jak: Ansar Dine, Al-Kaida Islamskiego Maghrebu (AQIM) oraz Ruch na Rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej (MUJAO) skorzystały na niestabilności politycznej Mali⁵.

³ D. Cristiani, *Missiles, Money and Migration: The Impact of the Libyan Crisis on the African Sahel*, "Terrorism Monitor" 2011, Vol. 9, No. 15, s. 6–7.

⁴ Por. R. Coolsaet, S. Biscop, J. Coelmont, *Mali: Another European Intervention without the EU?*, "Egmont Security Policy Brief" 2013, No. 42; L.-A. Théroux-Bénoni, *Le Mali au lendemain de l'opération militaire française: Nouvelles opportunités ou retour à la case départ?*, Analyse de situation, Institut d'études de sécurité, Montréal 2013.

⁵ 6 kwietnia 2012 r. MNLA ogłosił zakończenie działań zbrojnych i powstanie niepodległego Azawadu. Do przejścia władzy przez wojsko doszło już w marcu 2012 r., kiedy to żołnierze sprzeciwili się wysłaniu do walki z Tuaregami jednostek z południa Mali, a następnie jako Narodowy Komitet na rzecz Przywrócenia Demokracji i Państwa wystąpili przeciw prezydentowi Amadou Touré. W kwietniu tegoż roku wojskowi oddali władzę nowemu rządowi tymczasowemu, jednakże malijska armia uległa znaczącej dezintegracji, co

Ich siła oddziaływania wynikała z faktu, iż zostały wyposażone w broń, która w niekontrolowany sposób została dostarczona w region Sahelu. Zagrożenia dla integralności Mali, liczne przypadki łamania praw człowieka na północy, a przede wszystkim obawa o bezpieczeństwo w regionie i konsekwencje jego zakłócenia dla bezpieczeństwa europejskiego spowodowały interwencje francuskich, afrykańskich oraz ONZ-owskich sił zbrojnych mającą na celu położenie kresu działaniom ugrupowań ekstremistycznych oraz przywrócenie możliwości wykonywania władzy przez organy państwa malijskiego⁶.

Proces wypracowania podejścia strategicznego do regionu Sahelu

Proces wypracowania przez UE podejścia strategicznego do regionu Sahelu rozpoczął się już w roku 2008. W odpowiedzi na wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego, które zaczęto dostrzegać w tym regionie wysłane zostały tzw. wspólne misje rozpoznawcze szczebla politycznego i technicznego do Mauretanii, Mali i Nigru. Ich ocena sytuacji stała się podstawą do przygotowania dokumentu w ramach sieci COREU – Correspondance Européenne z 7 kwietnia 2009 r., co umożliwiło przygotowanie, wspólnie przez Komisję i Sekretariat Generalny Rady, raportu w sprawie bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu⁷. Po znaczącym pogorszeniu się sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w regionie Sahelu w pierwszym półroczu 2010 r., a zwłaszcza porwanach obywateli państw członkowskich UE⁸, Rada do Spraw Zagranicznych uniemożliwiła kontrolę całości terytorium i stworzyła warunki do dalszego rozwoju działalności organizacji terrorystycznych.

⁶ 18 czerwca 2013 r. rząd Mali i siły rebeliantów podpisały wstępne porozumienie pokojowe.

⁷ *Final Report on the Sahel security and development initiative*, 14361/10, Council of the European Union, Brussels, 1 October 2010.

⁸ Kontrowersje wzbudziły przykłady decyzji Włoch i Hiszpanii o zapłacie okupu za porwanych w północnym Mali w 2012 r. Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja Europejska oficjalnie nie potępiły działań tych państw.

nych 25 października 2010 r. zwróciła się do Wysokiego Przedstawiciela o opracowanie, we współpracy z Komisją, strategii na rzecz Sahelu⁹. W odpowiedzi na ten apel 8 marca 2011 r. wystosowany został wspólny komunikat Komisji i Wysokiego Przedstawiciela. Pierwsza wersja konkluzji zaprezentowana została przez Wysokiego Przedstawiciela i Komisję Europejską już na spotkaniu 21 marca 2011 r.¹⁰.

Wpływ na ostateczne zapisy strategii na rzecz Sahelu miały w dużej mierze wydarzenia z przełomu lat 2010/2011, gdy stan bezpieczeństwa oraz sytuacja humanitarna w regionie były już bardzo trudne. Jednakże, już rok po jej przyjęciu sytuacja uległa znaczącemu pogorszeniu, co wyrażone zostało na posiedzeniu Rady Unii Europejskiej w składzie ministrów spraw zagranicznych 23 marca 2012 r. gdzie przyjęto kolejne konkluzje w sprawie unijnej strategii na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu¹¹.

Na tle pogarszającej się sytuacji kryzysu politycznego w wielu państwach regionu pogłębiał się kryzys żywnościowy i żywieniowy, który dotknął ponad 18 mln osób¹². Kolejna susza i brak mechanizmów przeciwdziałania efektom klęsk żywiołowych wymusiły reakcję wspólnoty międzynarodowej. W tym okresie, konflikt w północnym Mali rodził kolejne skutki, m.in. dużą liczbą osób wewnątrznie przesiedlonych i uchodźców. Rada UE, w reakcji na wydarzenia w Mali, zdecydowanie potępiła próby siłowego przejęcia władzy w tym pań-

⁹ Por. także: *Final Report on the Sahel security and development initiative*, doc 14361/10, Council of the European Union, Brussels, 1 October 2010.

¹⁰ *Konkluzje Rady w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 21 marca 2011, 8030/11. Przedstawienie strategii zaproponowanej przez Wysoką Przedstawiciel i Komisję zgodnie z prośbą Rady do Spraw Zagranicznych nastąpiło 25 października 2010 r.

¹¹ *Konkluzje Rady w sprawie Sahelu*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 23 marca 2012, 8067/12. Por. także: 3157. posiedzenie Rady Sprawy Zagranicznej, Komunikat Prasowy, Bruksela, 22–23 marca 2012, 7849/12.

¹² W 2013 r. Komisja Europejska oszacowała, że 10,3 mln osób w tym regionie w dalszym ciągu znajduje się w sytuacji braku bezpieczeństwa żywnościowego. W tej grupie 4,2 mln stanowią Malijczycy, a 4,5 mln to dzieci w wieku poniżej 5 lat, zagrożone poważnym ostrym niedożywieniem lub umiarkowanym ostrym niedożywieniem, zob.: *Food Crisis and Malnutrition in the Sahel*, European Commission, „ECHO Fact Sheet”, Brussels, March 2012.

stwie i zaapelowała o natychmiastowe zaprzestanie walk, uwolnienie urzędników państwowych, ochronę ludności cywilnej, przywrócenie konstytucyjnego rządu oraz planowe przeprowadzenie demokratycznych wyborów. Decyzja dotycząca przyjęcia konkluzji dotyczących nowego strategicznego podejścia do regionu Sahelu zbiegła się z decyzją dotyczącą zawieszenia unijnej pomocy rozwojowej dla Mali. Nie wykluczyło to możliwości wsparcia tego państwa poprzez instrumenty unijnej pomocy humanitarnej¹³.

Uwarunkowania realizacji założeń Strategii na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu

Strategia na rzecz Sahelu to kolejny dokument wpisujący się w wachlarz dotychczas przyjętych założeń strategicznych o charakterze regionalnym oraz o charakterze sektorowym. Charakter regionalny ma przyjęta w grudniu 2007 r. Wspólna strategia UE-Afryka. Nacisk w niej położono na potrzebę promowania całościowego podejścia do bezpieczeństwa. To w niej zawarto zapowiedź prowadzenia dialogu na kontynentalnym, regionalnym i krajowym poziomie w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa, dobrych rządów i demokratyzacji¹⁴. Charakter sektorowy mają następujące dokumenty: Europejska Strategia Bezpieczeństwa z roku 2003, Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego z roku 2010, Program Sztokholmski z roku 2010. Korelują one z zapisami wpisanymi do strategii saheljskiej, gdyż walka z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i wsparcie państw niestabilnych politycznie to

¹³ W Strategii Rada poprosiła Komisję, aby zależnie od rozwoju sytuacji „przedsięwzięła środki ostrożności, w zakresie prowadzenia unijnej współpracy rozwojowej”. UE i jej państwa członkowskie udzieliły wcześniej pomocy humanitarnej na kwotę 123,5 mln euro (EUR). Zgodnie z zapisem Strategii uruchomionych na cel pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych dla osób dotkniętych konfliktem w północnym Mali miało zostać dodatkowe 9 mln EUR.

¹⁴ Strategia na rzecz Sahelu stanowi następstwo podejścia strategicznego UE zaproponowanego w 2005 r. i w 2007 r. w odniesieniu do całej Afryki.

określone w nich wspólne priorytety¹⁵. Odrębny obszar stanowią unijne dokumenty dotyczące terroryzmu i zwalczania przestępczości zorganizowanej: Strategia UE w zakresie zwalczania terroryzmu z roku 2005 z późniejszymi planami działania, Europejski pakt na rzecz zwalczania międzynarodowego handlu narkotykami przerwanie szlaków kokainowych i heroinowych – dokument nr 8821/10; dokument Strategiczne i wspólne działania zmierzające do zacieśnienia współpracy w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza handlu narkotykami, mającej źródło w Afryce Zachodniej – dokument nr 5069/3/10; konkluzje Rady w sprawie intensyfikacji walki z handlem narkotykami w Afryce Zachodniej – dokument nr 15248/1/09). Znajdują się w nich liczne odwołania do zagrożeń, które swoje źródło mają w Afryce Zachodniej¹⁶.

Uzupełnieniem wieloaspektowego zaangażowania UE są dokumenty określające mechanizmy wdrażania pomocy humanitarnej i rozwojowej. Na uwagę zasługuje wspólne regionalne podejście do pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju w ramach globalnego porozumienia pod przewodnictwem UE na rzecz inicjatywy odporności Sahelu (AGIR)¹⁷; gdzie wzywa się do większej uwagi i lepszej współpracy i koordynacji pomiędzy rządami krajowymi, międzynarodowymi darczyńcami, społeczeństwem obywatelskim oraz sektorem prywatnym w związku z działaniami na rzecz zlikwidowania barier pomiędzy podejściami do pomocy na rzecz rozwoju a podejściami do pomocy humanitarnej, pomiędzy reagowaniem w sytuacjach „normalnych” i „kryzysowych”.

¹⁵ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>; Por. także: *2008 Report on the Implementation of the European Security Strategy, Providing Security in a Changing World*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.

¹⁶ Por. B. Przybylska-Maszner, *Instrument na rzecz Stabilności w latach 2007–2013 w Afryce Zachodniej – uwarunkowania, mechanizm wdrażania i efektywność projektów dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, t. 7, s. 97–115.

¹⁷ Komisja Europejska zadeklarowała na jej realizację kwotę 517 mln EUR w latach 2012–2013.

Przyjęcie unijnej strategii na rzecz Sahelu było bezpośrednio związane z zagrożeniami dla bezpieczeństwa europejskiego, uwidocznionymi w państwach regionu Sahelu. Wskazując na wyzwania takie jak ubóstwo, terroryzm, przemoc ze strony ekstremistów oraz przestępczość zorganizowaną, Rada podkreśliła chęć zaangażowania się, w partnerstwie z organizacjami regionalnymi i innymi partnerami międzynarodowymi, na rzecz ich zwalczania. Analizując zapisy strategii należy wskazać jej pięć podstawowych założeń:

- korelacja pojęć bezpieczeństwa i rozwoju, z jednoczesnym uznaniem, że poprawa sytuacji w regionie będzie wymagała odpowiedzi na wielowymiarowe i powiązane z sobą wyzwania;
- oparcie działań Unii na istniejących mechanizmach integracji regionalnej, które będą przez Unię wspierane;
- przyjęcie podejścia zintegrowanego jako metody realizacji strategii;
- geograficzna i tematyczna koncentracja działań, czyli skupienie się w pierwszym etapie realizacji strategii na węższej grupie państw (Mali, Mauretania, Niger) i ograniczonym przedmiocie skupionym na czterech dziedzinach;
- uznanie za istotną kwestię współpracy UE z państwami regionu, społeczeństwem obywatelskim, organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi (korelacja działań w terenie).

Unia Europejska proponuje podejście holistyczne¹⁸ zakładające parzenie na działania w regionie kompleksowo, uznające, że występujące tam zjawiska tworzą układy zależne. Uznano, że wpływając na pojedyncze składniki nie zostanie osiągnięty właściwy efekt. Proponowane podejście zakłada konieczność uwzględnienia złożoności zjawisk i stworzenia spójnej odpowiedzi wykorzystując mechanizmy różnych polityk.

W strategii znalazł się kluczowy zapis wskazujący, że poprawa bezpieczeństwa wpłynie na wzrost gospodarczy i ograniczenie ubóstwa w regionie. Bieda staje się przyczynkiem do niestabilności politycznej, która rodzi szereg konsekwencji m.in. niekontrolowane przepływy migracyjne¹⁹. Rada uznała za zasadne wskazać na wielowymiarowość zagro-

¹⁸ *Strategy for Security and Development in the Sahel*, European Union External Action Service, Brussels 2011, s. 2.

¹⁹ C. Baudot, *Mali's Conflict Refugees: Responding to a Growing Crisis*, "Oxfam Briefing Paper" 2013, No. 167.

zeń i powiązanie ze sobą wyzwań, którym czoła miały stawić wspólnie państwa regionu. Zintegrowane podejście oraz cele politycznej strategii stanowiące ramy zaangażowania UE w regionie, stały się jednocześnie narzędziem służącym poprawie spójności, koordynacji i skuteczności zaangażowania UE. Jako przedmiot zaangażowania zostały zaproponowane cztery kierunki (strategiczne osie) działań: rozwój, dobre rządy i rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych; kwestie polityczne i dyplomatyczne; bezpieczeństwo i państwo prawa; zapobieganie radykalizacji oraz aktom przemocy, których podstawą jest ekstremizm. Za podstawę działań przyjęto zasadę ścisłej współpracy z Unią Afrykańską (UA) i Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS).

Określając ramy strategiczne skupiono uwagę przede wszystkim na poprawie spójności i skuteczności działań UE, z uwagi na stan bezpieczeństwa w regionie i próby siłowego przejęcia władzy w Mali. Strategia, w pierwszej kolejności, skoncentrowała się na trzech państwach Afryki Zachodniej: Mali, Mauretanii, Nigrze. Należy zauważyć, że w tym podejściu strategicznym doszło do swoistego zróżnicowania i podziału na państwa interwencji: Mauretania, Mali, Niger oraz pozostałe państwa regionu, m.in. Czad i Burkina Faso.

Jednym z ważnych uchybień strategii jest nie podkreślenie roli istotnych, rozgrywających w regionie własną, niezależną politykę państw. Strategia nie odnosi się bezpośrednio do Nigerii i Algierii, których potencjał mógłby w znaczący sposób wpłynąć na powodzenie jej założeń. Uznać ich można za „niezbędnych partnerów” powodzenia strategii, gdyż łączy ich wspólny interes radzenia sobie z wyzwaniami występującymi w regionie²⁰. Jak zauważa Oladiran Bello to Nigeria i Algieria, w zestawie, stanowią podstawę niezbędną do efektywnego podejścia regionalnego. Uznaje on za realny model tzw. ujemnego sprzężenia zwrotnego łączącego system tzw. „rdzenia” i „obszarów obwodowych” Sahelu²¹. Władze algierskie podejmowały się przeprowadzenia inicjatyw regionalnych. W sierpniu 2009 r., na wnio-

²⁰ L. Simon, A. Mattelaer, A. Hadfield, *A Coherent EU Strategy for the Sahel, DEVE, Directorate General for External Policies of the Union, Study for the European Parliament, Brussels 2012*, s. 32–33.

²¹ Q. Bello, *Quick Fix or Quicksand? Implementing the EU Sahel Strategy*, „FRIDE, Working Paper” 2012, No. 114, s. 3.

sek tego państwa odbyło się spotkanie dowódców wojsk Algierii, Nigru, Mali i Mauretanii. Ustalono na nim powołanie jednostki wspólnego dowództwa wojskowego, która ostatecznie została powołana w kwietniu 2010 r. w Tamanrasset (Algieria). Celem tej inicjatywy była koordynacja działań wobec grup terrorystycznych w regionie Sahelu. Od września 2010 r. współpracę tę poszerzono o wspólne komórki wywiadowcze w celu monitorowania działań AQIM.

Na rzecz realizacji celów określono szczególnie mechanizm powiązań z organizacjami regionalnymi, takimi jak UA i ECOWAS, a także Ligą Państw Arabskich i Unią Maghrebu Arabskiego. Wiąże się to z założeniem, iż te organizacje są współodpowiedzialne za rozwój regionu. Pomimo ich niewydolności politycznej należy uznać, że współpraca z nimi legitymizuje unijne działania w regionie. Szczególnie ważny jest kontekst relacji UE-ECOWAS. ECOWAS, to uprzywilejowany regionalny partner UE, który opracował ramy regionalnego zarządzania na rzecz promowania pokoju i bezpieczeństwa (ECOWAS Conflict Prevention Framework), a także przyjął inne stanowiska i podjął działania związane ze zjawiskiem przestępczości zorganizowanej, nielegalnym handlem, migracją (np. plan działania Praia) co stanowi podstawę dla działań regulacyjnych i operacyjnych. Uprzywilejowana pozycja gwarantuje profity finansowe²². Finansowanie działań w ramach programów ECOWAS stanowi jedną z najważniejszych kategorii wydatków w ramach instrumentów polityki rozwojowej. Na uwagę zasługuje fakt, iż linia Sahelu oddziela dwa układy regionalne, które bezpośrednio bardzo słabo oddziałują na siebie wzajemnie. Powiązania organizacji państw Maghrebu i państw Sahelu, pomimo wspólnego interesu jakim jest m.in. zwalczanie przestępczości zorganizowanej, jest ograniczone²³.

Uznając za konieczne określenie ram współpracy wewnątrz regionu, stworzono możliwy model współzależności podmiotów regionalnych (państw i organizacji regionalnych) z UE, jej państwami członkowskimi i innymi organizacjami międzynarodowymi, tj. ONZ i jej

²² Por. *ECOWAS, European Community*, "EC-West Africa Regional Strategy Paper 2008–2013" 30 July 2008.

²³ Q. Bello, op. cit., s. 5.

agencja UNODC²⁴ oraz państwami trzecimi, takimi jak: Stany Zjednoczone, Kanada, Chiny (Chińska Republika Ludowa) i Japonia.

Analizując strategię na rzecz Sahelu bardzo wyraźnie kształtuje się podział na dwie grupy celów. W pierwszej z nich znajdują się cele istotne dla bezpieczeństwa i rozwoju państw linii Sahelu, a w drugiej istotne dla bezpieczeństwa europejskiego. Wśród tych drugich za priorytetowe uznać należy zapobieganie atakom AQIM w regionie Sahelu i przeciwdziałanie budowie jej potencjału do przeprowadzenia ataków na terytorium UE. Ponadto za równie ważne wskazano zmniejszenie przestępczości zorganizowanej, co ograniczy nielegalny handel towarami kierowanymi na rynek europejski; zapewnienie zgodnego z prawem handlowym systemu połączeń komunikacyjnych w całym regionie Sahelu, co przyczyni się do ochrony istniejących interesów i stworzy podstawę dla handlu i możliwości inwestowania podmiotów z UE. Strategia w tym zakresie stanowi potwierdzenie uznania, że poprawa bezpieczeństwa i rozwoju w Sahelu ma bezpośredni wpływ na ochronę interesów państw członkowskich oraz pozytywnie wpłynie na stan bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Takie ujęcie tego zagadnienia wymusza konieczność wzmocnienia spójności i komplementarności w ramach wewnętrznych i zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa UE.

To przedstawione rozdzielenie celów związanych z bezpieczeństwem może prowadzić do znaczących rozbieżności w praktyce realizacji działań. Ponadto, zasadne staje się ukazanie na tym tle braku porozumienia między państwami członkowskimi Unii co do uznania działań wobec Sahelu za istotne z punktu widzenia europejskich interesów. Widoczny jest podział państw członkowskich na te szczególnie zainteresowane prowadzeniem unijnego, uzupełniającego ich politykę krajową wsparcia, oraz te wyrażające ograniczone zaangażowanie w sprawy tego regionu, bądź negujące daleko idące zobowiązania UE.

Za ważne uznać należy ramy czasowe określające ramy realizacji działań i osiągnięcia efektów związanych z ich podejmowaniem w regionie. W strategii określono dwie perspektywy:

²⁴ Biuro ds. Narkotyków i Przemocności ONZ (UNODC) współpracuje z wieloma państwami Sahelu. Współpraca tych organizacji z UE jest wspierana przez instrumenty geograficzne i tematyczne współpracy.

- 5/10 letni okres, w którym zakłada się, między innymi zwiększenie stabilności politycznej, bezpieczeństwa, dobrego zarządzania, społecznej spójności w państwach Sahelu oraz zapewnienia możliwości ekonomicznych i edukacyjnych, a tym samym ustawienie warunków lokalnych i krajowych w kontekście zrównoważonego rozwoju, tak aby region Sahel mógł prosperować co utrudni działalność AQIM i siatek przestępczych;
- 3-letni okres, w którym zakłada się, m.in. poprawę dostępu ludności do podstawowych usług (transport, edukacja, usługi socjalne), a także zmniejszenie ataków terrorystycznych i porwań w państwach Sahelu; przyczynianie się do zwalczania korupcji; podnoszenie świadomości i szkolenia lokalnych elit, aby lepiej zrozumieli i reagowali na zagrożenie terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

Działania określone w Strategii powinny prowadzić do zaangażowania odpowiednich zasobów i środków finansowych UE i jej państw członkowskich. Na rzecz realizacji celów Strategii przeznaczono ok. 600 mln EUR (zob. tabela nr 1), co jest prawie trzykrotnie wyższą kwotą od tej przeznaczonej dla państw regionu Maghrebu.

Tabela 1
Unijne wsparcie regionu zgodnie z Strategią
na rzecz Bezpieczeństwa i Rozwoju w regionie Sahelu

Państwo/ region	Środki uruchomio- ne (mln EUR)		Środki zaprogramo- wane (mln EUR)		Dodatko- we środki	Suma (mln EUR)
	Programy krajowe (9. i 10 EFR)	Instru- ment na rzecz Sta- bilności	10 EFR	Instru- ment na rzecz Sta- bilności		
Niger	39,90		42,4		91,6	173,70
Mali	202,00		38,0	4	50,0	294,00
Maureta- nia	21,25	1,2	22,0		8,4	52,85
Zachodnia Afryka ja- ko region		13,7	66,0	6		85,70
Razem	263,15	14,9	168,2	10	150,0	606,25

Źródło: *Strategy for Security and Development in the Sahel*, European Union External Action Service, Brussels 2011, s. 9.

W listopadzie 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła nowy plan pomocy rozwojowej dla państw Sahelu. Propozycja Komisji opiewa na kwotę 5 mld EUR w latach 2014–2020. Z tej kwoty 3,9 mld EUR ma być przeznaczony na pomoc rozwojową w formie współpracy bilateralnej, a pozostałe 1,15 mld EUR na pomoc dla regionu.

Ocena i perspektywy dalszej realizacji założeń Strategii na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu

Unia Europejska rozwija swoje zdolności do działania na arenie międzynarodowej, a jednocześnie poszerza obszar wpływu gwarantujący jej państwom członkowskim poczucie bezpieczeństwa oraz interes gospodarczy i polityczny. Wdrażanie strategii na rzecz Sahelu odbywa się w okresie zmian po traktacie lizbońskim, który dał szansę na reformę mechanizmu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czego efektem jest ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych²⁵. Proces przenoszenia kompetencji państw członkowskich do prowadzenia polityki zagranicznej na szczebel instytucji Unii Europejskiej jest bardzo dynamiczny. Konsekwencją wprowadzonych zmian instytucjonalnych jest nowa, unijna orientacja w relacjach zarówno z najbliższymi sąsiadami, jak i innymi regionami uznanymi za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa europejskiego lub gwarantującego państwom członkowskim interes gospodarczy lub polityczny.

W pierwszym okresie realizacji Strategia UE na rzecz Sahelu została powoli adaptowana do szybko pogarszających się warunków w regionie. Dynamika wprowadzanych adaptacji miała charakter

²⁵ Szerzej na ten temat: B. Rouppert, *A State of Play of the EU Strategy for the Sahel: one year later, disillusion and fears for the future in Mali*, Analysis Note, GRIP, Brussels 2012, s. 3–4; M. Hatzigeorgopoulos, *The EU's strategy for the Sahel. A new turn in EU external action?*, ISIS Europe, "European Security Review" 2013, s. 5.

bardzo złożony. Pomimo wielu ograniczeń natury instytucjonalnej, a także braków finansowych, Strategię na rzecz Sahelu można uznać za pierwszą, w Afryce, próbę stworzenia regionalnego podejścia mającego zagwarantować stopniową mobilizację regionalnych, europejskich i międzynarodowych uczestników wokół wspólnych celów bezpieczeństwa.

Sytuacja w regionie Sahelu wymagała działań wykraczających poza eliminowanie zagrożeń. W pierwszej kolejności stawiane były krótkoterminowe wyzwania humanitarne, które w odniesieniu do potrzeb uzupełniały działania, ale długoterminowe wpływające na rozwój regionu i poprawę jego bezpieczeństwa. Te działania wymagały zobowiązań społeczności międzynarodowej, w tym zdecydowanego i efektywnego działania Unii. Unijna strategia na rzecz Sahelu musiała zostać adoptowana do dynamicznej sytuacji w regionie. Złożone czynniki wpływały i nadal wpływają na mechanizm jej wdrażania. Jakkolwiek krytycznie należy spojrzeć na tempo dostosowania zapisów strategii do zmiennych uwarunkowań regionalnych, niewątpliwie strategia przyczynia się do usystematyzowania unijnych działań podejmowanych w regionie i określenia ram funkcji poszczególnych podmiotów zaangażowanych na rzecz zapewnienia stabilności w tym regionie.

Strategia na rzecz Sahelu zakładała poprawę współpracy regionalnej. Pierwsze lata po jej przyjęciu ukazały jak trudne jest to zadanie. Podczas konfliktu w Mali współpraca między lokalnymi i międzynarodowymi podmiotami w regionie Sahelu była bardzo słaba²⁶. Jako niepowodzenie UE należy uznać powiązanie strategii do istniejących inicjatyw regionalnych. Strategia nie stała się ważnym uzupełnieniem prowadzonej polityki w tym regionie, ale polityczną deklaracją woli zaangażowania, bez konkretnej deklaracji wskazującej na wybrany mechanizm działania.

²⁶ W. Lacher, D. M. Tull, *Mali: Beyond Counterterrorism*, "SWP Comments" 2013, No. 7; D. Fiott, H. Hoebeke, E. Marijnen, A. Mattelaer, *The Sahel Crisis: Where do European and African Perspectives Meet*, Institute for European Studies, Brussels 2013, No. 2, s. 2–3.

Głównym wyzwaniem dla UE w tym zakresie staje się mobilizacja do wzmocnienia ECOWAS jako efektywnej organizacji regionalnej, współpracującej z UE i jej państwami członkowskimi. Oceniając obecne krajowe i regionalne zdolności reagowania państw Sahelu na kryzys należy uznać je za niewystarczające. Na uwagę zasługuje potencjalne niebezpieczeństwo geopolitycznej rywalizacji między regionalnymi graczami. Należałoby założyć, że podstawą właściwego wdrażania strategii będzie lepsze ukierunkowanie dialogu politycznego w regionie. Poprzez dźwignię finansową można naciskać na główne podmioty regionalne w kierunku harmonizacji fragmentarycznych politycznych, dyplomatycznych i wojskowych inicjatyw. Jednakże podmioty regionalne są podzielone wobec wyzwań regionalnych. Sprawę komplikuje także to, że europejskie zaangażowanie ma w regionie widoczny wymiar relacji bilateralnych poszczególnych państw członkowskich. Fasada strategiczna nie może stanowić o efektywności mechanizmu reakcji w ramach instrumentów poszczególnych polityk UE.

Realizacja strategii na rzecz Sahelu wymaga większej elastyczności działania, w odpowiedzi na rozwój mających znaczenia dla bezpieczeństwa europejskiego wydarzeń. Największym problemem staje się adaptacja mechanizmów unijnych do zmian i koordynacja działań różnych podmiotów w regionie. Dodatkowymi mankamentami przyjętej strategii są: nie w pełni adekwatny do sytuacji w regionie zakres geograficzny oraz nieprecyzyjność sformułowań dotyczących działań w szerszych regionalnych ramach.

Pierwsze lata realizacji Strategii to weryfikacja jej założeń wobec zmieniającej się sytuacji w regionie, kryzysu żywnościowego i humanitarnego dużej skali oraz kryzysu politycznego w regionie, którego źródłem stała się sytuacja zapalna w Mali. Niewątpliwie był to sprawdzian możliwości zastosowania jej zapisów. Polityczna wola oddziaływania została skonfrontowana z ograniczoną możliwością realnego wpływu na sytuację w regionie.

Realia regionalne wymagają ponownej oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa w regionie. Rozumienie istoty zagrożenia nie jest w pełni

adekwatne do opisu możliwości przeciwstawienia się jego występowaniu. To wiąże instytucje Unii w zakresie konieczności wypracowania skutecznej odpowiedzi, a to w konsekwencji wymaga zarówno determinacji w działaniu, jak i potrzeby zdobycia, oprócz dodatkowych środków finansowych będących gwarantem celu, przede wszystkim zaufania mających ograniczone zdolności i podzielonych co do wizji określających ich interes regionalny podmiotów.

Podsumowując w przyszłości właściwa realizacja strategii będzie pochodną następujących czynników:

- zbalansowania politycznych aspektów procesu kreowania polityki wobec regionu na płaszczyźnie mechanizmu instytucjonalnego Unii;
- wzmocnienia powiązań między instrumentami UE;
- dalszego wzmocnienia obszaru interwencji i możliwości ukierunkowania działań, z uwzględnieniem możliwości sprawnego zaangażowania operacyjnego;
- konieczności zwiększenia środków finansowych w celu rozszerzenia wpływu zastosowania zapisów Strategii;
- zwiększenia elastyczności w korzystaniu ze środków dla działań reagowania kryzysowego i umożliwienia ich korelacji z innymi działaniami.

Bibliografia

- 2008 Report on the Implementation of the European Security Strategy, Providing Security in a Changing World*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.
3157. posiedzenie Rady Sprawy Zagraniczne, Komunikat Prasowy, Bruksela, 22–23 marca 2012, 7849/12.
- A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- Baudot C., *Mali's Conflict Refugees: Responding to a Growing Crisis*, "Oxfam Briefing Paper" 2013, No. 167.
- Bello Q., *Quick Fix or Quicksand? Implementing the EU Sahel Strategy*, "FRIDE, Working Paper" 2012, No. 114.

- Coolsaet R., Biscop S., Coelmont J., *Mali: Another European Intervention without the EU?*, "Egmont Security Policy Brief" 2013, No. 42.
- Cristiani D., *Missiles, Money and Migration: The Impact of the Libyan Crisis on the African Sahel*, "Terrorism Monitor" 2011, Vol. 9, No. 15.
- ECOWAS, *European Community*, "EC-West Africa Regional Strategy Paper 2008–2013" 30 July 2008.
- Final Report on the Sahel security and development initiative*, 14361/10, Council of the European Union, Brussels, 1 October 2010.
- Fiott D., Hoebeke H., Marijnen E., Mattelaer A., *The Sahel Crisis: Where do European and African Perspectives Meet*, Institute for European Studies, Brussels 2013, No. 2.
- Food Crisis and Malnutrition in the Sahel*, European Commission, „ECHO Fact Sheet”, Brussels, March 2012.
- Hatzigeorgopoulos M., *The EU's strategy for the Sahel. A new turn in EU external action?*, ISIS Europe, "European Security Review" 2013.
- Human Development Report*, UNDP, New York 2013.
- Konkluzje Rady w sprawie Sahelu*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 23 marca 2012, 8067/12.
- Konkluzje Rady w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 21 marca 2011, 8030/11.
- Lacher W., Tull D. M., *Mali: Beyond Counterterrorism*, "SWP Comments" 2013, No. 7.
- Przybylska-Maszner B., *Instrument na rzecz Stabilności w latach 2007–2013 w Afryce Zachodniej – uwarunkowania, mechanizm wdrażania i efektywność projektów dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, t. 7.
- Renard T., *Terrorism and other Transnational Threats in the Sahel: What role for the EU?*, Centre for Global Terrorism Cooperation, Brussels 2010.
- Rouppert B., *A State of Play of the EU Strategy for the Sahel: one year later, disillusion and fears for the future in Mali*, Analysis Note, GRIP, Brussels 2012.
- Simon L., Mattelaer A., Hadfield A., *A Coherent EU Strategy for the Sahel, DEVE, Directorate General for External Policies of the Union*, Study for the European Parliament, Brussels 2012.
- Strategy for Security and Development in the Sahel*, European Union External Action Service, Brussels 2011.
- Theroux-Bénoni L-A., *Le Mali au lendemain de l'opération militaire française: Nouvelles opportunités ou retour à la case départ?*, Analyse de situation, Institut d'études de sécurité, Montréal 2013.

**EUROPEAN UNION STRATEGY FOR SECURITY
AND DEVELOPMENT IN THE SAHEL –
BETWEEN THE POLITICAL WILL TO MAKE
AN IMPACT AND THE ACTUAL INFLUENCE
ON THE SITUATION IN THE REGION**

SUMMARY

Keywords: the European Union Strategy for Security and Development, European Union – Africa relations, Sahel region, security

The European Union is developing its capacity to act in the international arena while expanding the area of EU member states' influence to secure their economic and political interests. On March 2011 conclusions on the EU Strategy for Security and Development in the Sahel region were adopted. The purpose of this paper is to show the circumstances of the adoption of the Strategy, and to analyze its provisions with particular emphasis given to the mechanism of its implementation in the period 2011–2013.