

Unia Europejska wobec problemu terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej

Kamil Zajączkowski

Uniwersytet Warszawski

W artykule poddano analizie problematykę terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej i działania podjęte przez Unię Europejską w celu jego zwalczania. Opisano przesłanki i uwarunkowania terroryzmu w tym regionie, wskazując ich polityczne, społeczno-ekonomiczne oraz kulturowe źródła. Przedstawiono instytucjonalne i prawne podstawy współpracy UE z państwami Afryki Subsaharyjskiej dotyczącej zapobiegania aktom terroru na kontynencie afrykańskim. Omówiono również charakter i formę pomocy finansowej, jakiej UE udziela im w walce z ugrupowaniami terrorystycznymi, w szczególności Instrument na rzecz Pokoju w Afryce oraz Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju. Przedstawiono trzy najważniejsze ugrupowania terrorystyczne operujące w Afryce Subsaharyjskiej: Boko Haram, Al-Shabaab i Al-Ka’idę w Islamskim Maghrebie. Na tle wyzwań i zagrożeń związanych z ich działalnością w Afryce Subsaharyjskiej scharakteryzowano główne założenia polityki UE. W tym kontekście omówiono podejmowane przez nią działania z jednej strony mające na celu ograniczenie zdolności bojowych ugrupowań terrorystycznych w regionie, z drugiej – zapewniające trwały i stabilny rozwój na kontynencie afrykańskim i tym samym ograniczające różne negatywne zjawiska. Teoretycznym narzędziem zastosowanym w tym studium przypadku w stosunku do UE są koncepcje „roli aktora” (*actorness*), „obecności” (*presence*) oraz „mocarstwa niewojskowego” (*civilian power*). Podkreśla się w nich dysponowanie przez UE możliwościami aktywnego i celowego podejmowania działań wobec pozostałych aktorów na arenie międzynarodowej i realnym wpływem na sprawy międzynarodowe dzięki stosowaniu środków głównie ekonomicznych, finansowych i politycznych.

Artykuł jest próbą odpowiedzi na następujące pytania: Jaka jest rola i znaczenie UE w przeciwstawianiu się terroryzmowi w Afryce Subsaharyjskiej? W jakim stopniu podejmowane przez UE działania wpływają na ograniczenie tego zjawiska? Jakie są główne słabości i wyzwania w europejskiej (unijnej) polityce antyterrorystycznej wobec Afryki Subsaharyjskiej? Czy przyjęte przez UE dokumenty przekładają się na skuteczność podejmowanych przez nią działań i inicjatyw? Jaki jest charakter i stopień instytucjonalizacji współpracy między obu regionami w zakresie zapobiegania aktom terroru w Afryce Subsaharyjskiej?

Słowa kluczowe: terroryzm, Afryka Subsaharyjska, Boko Haram, Al-Shabaab, Al-Ka’ida w Islamskim Maghrebie, tzw. Państwo Islamskie, Al-Ka’ida, Unia Europejska, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE, pomoc rozwojowa UE, misje wojskowe i cywilne UE

Kamil Zajączkowski – doktor, Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski.

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego „Teoretyczne, instytucjonalne i empiryczne uwarunkowania oraz przesłanki wykorzystania potencjału ekonomicznego i możliwości rozwojowych krajów

U progu XXI w. Afryka Subsaharyjska staje się miejscem szczególnej aktywności ugrupowań terrorystycznych. Dotyczy to zwłaszcza obszarów Rogu Afryki oraz Afryki Zachodniej. To właśnie tutaj działają i funkcjonują Boko Haram (BH), Al-Shabaab (AS) i Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie (AKIM). Ich aktywność szczególnie nasiliła się z wybuchem tzw. arabskiej wiosny. Upadek reżimu pułkownika Mu'ammara al-Kaddafiego w Libii implikował rozpad dotychczasowej regionalnej równowagi w zakresie bezpieczeństwa. Z arsenatów wojsk dyktatora wykradzono ogromną ilość broni, która została rozprowadzona w kraju i za granicą. Organizacje terrorystyczne w Afryce Subsaharyjskiej nawiązały współpracę, choć ma ona mało sformalizowany charakter, z tzw. Państwem Islamskim (PI) i z kierownictwem Al-Ka'idy (skupionym wokół przywódcy przebywającego na pograniczu Afganistanu i Pakistanu)¹. Wszystko to przyczynia się do wzmocnienia nastrojów i tendencji terrorystycznych w tej części kontynentu.

Według Global Terrorism Database w 2008 r. odnotowano jedynie 400 aktów terroru w Afryce Subsaharyjskiej. Ich liczba wzrosła do prawie 1,2 tys. w 2012 r., a następnie do 1,3 tys. w 2014². Dane te są dowodem narastającego problemu terroryzmu w tej części świata. Jednocześnie należy podkreślić, że działania terrorystyczne prowadzone przez BH, AS i AKIM stanowią zagrożenie nie tylko dla państw regionu, ale także dla Europy. W styczniu 2016 r. Departament Stanu USA wydał komunikat, w którym stwierdził, że wszystkie państwa europejskie są narażone na ataki ze strony międzynarodowych organizacji terrorystycznych, również afrykańskich.

1. Przesłanki i uwarunkowania terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej

Afryka Subsaharyjska stanowi swego rodzaju pożywkę dla działań terrorystycznych. Charakteryzuje się znacznymi dysproporcjami ekonomicznymi, podziałami społecznymi i religijnymi (wzajemną nieufnością ludów oraz lękiem jednej grupy religijnej przed dominacją drugiej) oraz – w większości państw regionu – niewydolną strukturą władzy.

Ubóstwo wciąż jest problemem w Afryce Subsaharyjskiej. Z jednej strony niektóre położone w niej państwa zaliczane są do dynamicznie rozwijających się rynków wschodzących (*emerging markets*)³, z drugiej – wszelkie statystyki dotyczące poziomu

afrykańskich przez polską gospodarkę”, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/07/B/HS4/00743.

¹ J. Czerep (red.), *Dwa lata Arabskiej Wiosny – próba bilansu*, Raport Fundacji Amicus Europae, Warszawa 2013, s. 25.

² Global Terrorism Database, <http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=sub+saharan+africa&sa.x=0&sa.y=0&sa=Search> (data dostępu: 15.12.2015).

³ K. Zajączkowski, *Afryki Subsaharyjskiej łatwo się nie zdobędzie*, Obserwatorfinansowy.pl, 2.04.2014, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/afryki-subsaharyjskiej-latwo-sie-nie-zdobędzie/> (data dostępu: 16.12.2015).

życia (np. Human Development Index) czy ubóstwa (tzw. *poverty line*) wskazują, że jest jednym z najbiedniejszych regionów świata (obok Azji Południowej). Te nierówności społeczne wykorzystują w swojej propagandzie i działaniach ugrupowania terrorystyczne.

Dysproporcje społeczno-ekonomiczne są potęgowane przez susze, katastrofy humanitarne, a także konflikty i wojny. Do regionów szczególnie dotkniętych tymi zjawiskami należą Róg Afryki i obszar Sahelu. Tylko w 2015 r. około 14 mln osób potrzebowało pomocy humanitarnej w czterech państwach Afryki Wschodniej: Kenii, Etiopii, Somalii, Dżibuti. Liczbę uchodźców z tego regionu szacuje się na 3,7 mln osób⁴. Podobnie jak Róg Afryki, także obszar Sahelu charakteryzuje się niskim poziomem bezpieczeństwa, zarówno militarnego, jak i społeczno-ekonomicznego. W 2015 r. ponad 32 mln jego mieszkańców uznano za zagrożonych głodem (*food insecurity*). Odnotowano także ponad 3,5 mln uchodźców z tej części świata⁵.

Wojny domowe i konflikty wewnętrzne, nieudolnie prowadzony proces demokracji oraz reform ekonomicznych sprawiają, że w wielu państwach Afryki występuje zjawisko dezintegracji instytucji państwa, przejawiające się m.in. dość powszechną korupcją i brakiem odpowiedniej kadry urzędniczej. W skrajnych przypadkach, kiedy dochodzą różnorodne napięcia i antagonizmy wewnętrzne, prowadzi to do zjawiska państwa upadłego lub będącego w stanie upadku. Kraje te, tworzące tzw. *ungoverned space*⁶, stanowią podatny grunt dla zorganizowanej przestępczości transgranicznej i terroryzmu międzynarodowego. Według The Fragile States Index 2014⁷ wśród najbardziej dotkniętych tym problemem krajów świata na sześciu pierwszych miejscach znajdują się państwa subsaharyjskie⁸.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na kwestie etniczne jako czynnik warunkujący zagrożenie dla stabilizacji Afryki Subsaharyjskiej. Dominuje tam bowiem ciągle przednarodowa forma świadomości etnicznej, przez badaczy zachodnich opisywana najczęściej w kategoriach plemienia, szczepu, wielkiej rodziny. Taki stan rzeczy powoduje napięcia na tle etnicznym, w tym konflikty wewnętrzne lub regionalne. Nie mieszczą się one w kategorii typowego konfliktu zbrojnego. Jest to raczej

⁴ European Commission, *Horn of Africa*, „ECHO Factsheets”, styczeń 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/hoa_en.pdf (data dostępu: 2.12.2015).

⁵ European Commission, *Sahel: Food & Nutrition Crisis*, „ECHO Factsheets”, styczeń 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_en.pdf (data dostępu: 2.12.2015).

⁶ C. Raleigh, C. Dowd, *Governance and conflict in the Sahel's „ungoverned space”*, „Stability: International Journal of Security & Development” 2013, t. 2, nr 2, s. 1–17; M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 135–156.

⁷ Amerykański think tank Fund for Peace publikuje zestawienie, w którym porównuje kraje według indeksu upadku państwa. Do 2013 r. indeks ten określano jako Failed States Index.

⁸ Są to według stopnia upadłości: Sudan Południowy, Somalia, Republika Środkowoafrykańska, Demokratyczna Republika Konga, Sudan, Czad. Zob. *Fragile States Index*, „Foreign Policy”, <http://foreignpolicy.com/fragile-states-2014/> (data dostępu: 7.12.2015).

„długoterminowy proces wzajemnego przenikania się wojny oraz zorganizowanej przestępczości”⁹.

Już ponad 15 lat temu John Vola, dyrektor Centrum Dialogu Muzułmańsko-Chrześcijańskiego przy Uniwersytecie Georgetown w Waszyngtonie, wskazywał region Sahary jako obszar, gdzie w niedalekiej przyszłości może dojść do bezpośredniej konfrontacji między chrześcijanami a wyznawcami islamu¹⁰. W swojej podstawowej formie jako religia ten ostatni nie stanowi w Afryce bezpośredniego zagrożenia, od lat bowiem funkcjonuje w tej części świata¹¹. Obecnie ponad 1/3 krajów kontynentu to państwa o zdecydowanej przewadze wyznawców islamu. Kolejną 1/3 stanowią takie, w których istnieje poważny odsetek ludności muzułmańskiej. Ugrupowania terrorystyczne, głosząc hasło „Islam dla Afryki – Afryka dla islamu”, dążą do konfrontacji, zwłaszcza tam, gdzie chrześcijaństwo i islam współżyły dotąd pokojowo.

Ugrupowania terrorystyczne, chcąc skutecznie działać, muszą zapewnić sobie zaplecze finansowe. Następuje wzrost znaczenia kontynentu afrykańskiego jako nowego centrum przerzutowego narkotyków. Korytarz tranzytowy południowoamerykańskiej kokainy do Europy przebiega przez wybrzeże Afryki Zachodniej i Afrykę Północną. Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) szacuje wartość jej przemytu na 2 mld USD rocznie¹². Źródło dochodów dla AKIM i w coraz większym stopniu dla AS i BH stanowi też porywanie Europejczyków dla okupu. AKIM w latach 2008–2013 otrzymała od państw europejskich ponad 90 mln USD za uwolnienie zakładników, najwięcej od Francji – łącznie 58 mln USD (np. 40 mln USD w 2013 r. za czworo Francuzów porwanych w Mali)¹³. W styczniu 2014 r. Rada Bezpieczeństwa

⁹ Taki stan rzeczy wynika z tzw. prywatyzacji przez miejscowych watażków lokalnych konfliktów, gdyż to oni są beneficjentami wojny, asymetryzacji polegającej na tym, że przeciwnicy wzajemnie się oszczędzają kosztem ludności cywilnej, oraz archaizacji – głównym narzędziem do zabijania staje się broń lekka lub biała. R. Potocki, M. Kocoń, *Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym*, w: K. Trzcziński (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2006, s. 326.

¹⁰ „BBC World News”, 23.10.1998.

¹¹ Islam w Afryce istnieje od prawie 1,4 tys. lat. Ryszard Vorbrich zauważa, że na znacznych obszarach Afryki Subsaharyjskiej proces islamizacji doprowadził do ukształtowania się specyficznej odmiany tej religii, zwanej „czarnym islamem”. Pod tym pojęciem rozumie on synkretyczny system dogmatów i rytuałów religijnych opartych na Koranie, lecz przesiąkniętych w dużej mierze rodzimymi wierzeniami i praktykami afrykańskimi. R. Vorbrich, *Edukacja islamska w krajach Afryki Subsaharyjskiej wobec globalizacji*, w: A. Żukowski (red.), *Islam we współczesnej Afryce*, „Forum Politologiczne” 2006, t. 4, s. 83.

¹² Ponadto jednym z głównych źródeł finansowania AS jest uprawa i handel khatem – rośliną zarejestrowaną jako narkotyk m.in. przez Światową Organizację Zdrowia. „Al-Shabaab uczyniło z tego procederu prawdziwy przemysł, angażując do niego somalijskich imigrantów mieszkających w Europie”. K. Izak, M. Kluczyński, *Handel narkotykami jako źródło finansowania terroryzmu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 10, s. 49, 55; J. Czerep (red.), *Dwa lata...*, op.cit., s. 26.

¹³ Polityka Francji w tym zakresie może jednak ulec zmianie. Dowodzą tego wydarzenia z jesieni 2014 r., kiedy algieryscy dzihadysty porwali francuskiego dziennikarza i zagrozili egzekucją, o ile jego kraj nie przerwie udziału w operacji wojskowej przeciw PI. Tym razem Francja się nie ugięła. Dziennikarz został ścięty. R. Callimachi, *Paying ransoms, Europe bankrolls Qaeda terror*, „New York Times”, 29.07.2014, <http://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html> (data dostępu: 10.12.2015); *Nigeria's Boko Haram „got \$3m ransom” to free hostages*, „BBC World News”,

Organizacji Narodów Zjednoczonych w przyjętej rezolucji nr 2133 (2014) potępiła płacenie okupu za uprowadzonych przez terrorystów obywateli. Oficjalnie wszyscy zaprzeczają takim praktykom. Jednak większość państw członkowskich UE nieoficjalnie wyznaje zasadę: nie sposób odmówić zapłacenia za swojego obywatela, gdy grozi mu śmierć. Tylko Stany Zjednoczone i Wielka Brytania stoją na stanowisku, że nie wolno płacić okupów porywaczom¹⁴. Do innych źródeł pozyskiwania przez afrykańskie ugrupowania terrorystyczne środków pieniężnych należą: sprzedaż (karalna) kości słoniowej i rogu nosorożca (określanego jako „białe złoto dla dżihadu”)¹⁵, która według Elephant Action League stanowi 40% wszystkich dochodów BH i AS, piractwo morskie (źródło zarobków AS), przemysł broni i materiałów wybuchowych oraz migrantów, a także handel ludźmi.

2. Instytucjonalne i prawne podstawy współpracy UE z państwami Afryki Subsaharyjskiej w zakresie zwalczania terroryzmu

Problematyka terroryzmu szczególnego znaczenia w relacjach wzajemnych nabrała w związku z wydarzeniami z 11 września 2001 r. Przywódcy Afryki i Europy jednoznacznie potępiли ataki na Nowy Jork i Waszyngton, m.in. podczas spotkania przedstawicieli UE i kilku państw afrykańskich (Algierii, Egiptu, Nigerii, RPA i Senegalu) w październiku 2001 r. Dnia 28 listopada 2002 r. podczas spotkania ministerialnego UE–Afryka w Ouagadougou przyjęto deklarację o zwalczaniu terroryzmu. Z kolei 14 września 2002 r. Unia Afrykańska (UA) zatwierdziła plan przeciwdziałania terroryzmowi. W Strategii Unii na rzecz Afryki z 2005 r. zwrócono zaś uwagę, że „bezpieczeństwo stało się priorytetem na skalę światową po wydarzeniach z 11 września 2001 r.”¹⁶. W art. 11a znowelizowanego układu z Kotonu z 2005 r. obie strony zobowiązały się do „wymiany informacji o grupach terrorystycznych i ich siatkach wsparcia oraz wymiany poglądów na temat środków i metod przeciwdziałania aktom terroryzmu, m.in. w dziedzinie techniki i szkoleń oraz doświadczeń z zakresu zapobiegania

26.04.2013, <http://www.bbc.com/news/world-africa-22320077> (data dostępu: 10.12.2015); R. Cummings, *What does the tactic of foreign kidnappings tell us about Boko Haram?*, „Think Africa Press”, 8.04.2014, <http://thinkafricapress.com/nigeria/what-do-foreign-kidnappings-tell-us-about-boko-haram-islamist-militants-cameroon> (data dostępu: 10.12.2015).

¹⁴ P. Singer, *Czy płacić okup?*, „Project Syndicate”, 11.12.2014, <http://www.project-syndicate.pl/artukul/czy-pacic-okup,1301.html> (data dostępu: 10.12.2015). Por. M. Kluczyński, *Czy organizacje terrorystyczne muszą pracować pieniądze, chcąc finansować swoją działalność?*, w: K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 79–94.

¹⁵ W latach 2013–2015 kłusownictwo dotyczące słoni było największe od dziesięciolecia, a odnotowane przechwylenia kości słoniowej osiągnęły najwyższy poziom od 1989 r. To samo dotyczy rogu nosorożca. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii UE dla Rogu Afryki (2012/2026(INI)), Dz.U. UE C440/6, 30.12.2015.

¹⁶ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 12 października 2005 r. – Strategia Unii na rzecz Afryki: Europejsko-afrykański pakt na rzecz przyspieszenia rozwoju Afryki, COM(2005) 489 końcowy.

terroryzmowi”¹⁷. Dodatkowo art. 11b dotyczy proliferacji broni masowego rażenia (*weapons of mass destruction*, WMD). Choć żadne z państw Afryki „nie dysponuje bronią masowego rażenia i tylko kilka prowadzi programy atomowe, to zagrożenie, jakie może pojawić się z ich strony, polega na udostępnieniu złóż surowców niezbędnych do produkcji materiałów rozszczepialnych”¹⁸.

Układ z Kotonu wzmacnia wymiar instytucjonalny współpracy, wymusza na stronach przestrzeganie postanowień dokumentów międzynarodowych związanych z WMD i terroryzmem, stanowi podstawę dla dalszych przedsięwzięć w tym zakresie. Natomiast wśród jego słabości należy wskazać brak jednoznacznej definicji terroryzmu, a tylko odesłanie do innych dokumentów. Rodzi to pytanie, czy obie strony układu definiują to zjawisko tak samo. Ponadto część państw afrykańskich pod pretekstem walki z terroryzmem może dążyć do rozbudowy własnych arsenałów militarnych, a także do ograniczenia praw i swobód obywatelskich.

Problem terroryzmu poruszany jest także na szczytach UE–Afryka. Podczas ostatniego spotkania szefów państw i rządów obu kontynentów w Brukseli w kwietniu 2014 r. strony zobowiązały się w deklaracji „do wspólnego wysiłku na rzecz przeciwdziałania terroryzmowi”¹⁹. Jednocześnie w ramach nakreślonej podczas szczytu mapy drogowej na lata 2014–2017 UE podkreśliła znaczenie działań ukierunkowanych na likwidację przyczyn terroryzmu i czynników go nasilających²⁰.

Wspomniane dokumenty i deklaracje należy rozpatrywać w kontekście retoryki związanej z globalną polityką antyterrorystyczną. Są wyrazem woli współpracy. Jeżeli chodzi o konkretne działania UE dotyczące problemu terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej, wyróżnić należy dwie prawidłowości. Po pierwsze Unia opowiada się za kompleksowym i całościowym podejściem do tego zjawiska oraz ścisłą współpracą w tym zakresie z innymi partnerami, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym (z USA²¹ i ONZ). Kilka lat temu ówczesny koordynator UE ds. walki z terroryzmem zauważył: „Afryka potrzebuje wiele pomocy nie tylko dotyczącej bezpośredniej walki z ugrupowaniami terrorystycznymi, ale także stworzenia i poprawy całego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego”²². Natomiast w jednej z rezolucji

¹⁷ Umowa zmieniająca Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, podpisaną w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r., Dz.U. UE L209, 11.08.2005.

¹⁸ P. Frankowski, I. Słomczyńska, *Unia Europejska – Afryka Subsaharyjska. Umówienia, mechanizmy, efektywność współpracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 100.

¹⁹ *Fourth EU–Africa Summit, 2–3 April 2014, Brussels: Declaration*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142096.pdf (data dostępu: 10.12.2015).

²⁰ *Fourth EU–Africa Summit, 2–3 April 2014, Brussels: Roadmap 2014–2017*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf (data dostępu: 10.12.2015).

²¹ Stany Zjednoczone od 2005 r. wspierają afrykańskie wysiłki w zwalczaniu terroryzmu w ramach Transsaharyjskiego Partnerstwa ds. Walki z Terroryzmem (Trans-Sahara Counterterrorism Partnership). Obejmuje ono obecnie 11 państw: Algierię, Burkina Faso, Czad, Libię, Mali, Mauretanię, Maroko, Niger, Senegal, Nigerię, Tunezję.

²² *EU Urged to help Africa, Pakistan fight terrorism*, Reuters, 23.05.2008.

Parlamentu Europejskiego podkreśla się, że „w warunkach ubóstwa i głodu umiera rozsądek, a rodzi się polityczny ekstremizm”²³. Takie stanowisko nie jest nowością w działaniach zewnętrznych UE. Wynika z głoszonej przez nią tezy o istnieniu ścisłego *iunctim* między bezpieczeństwem, rozwojem i polityką, czego najlepszym przykładem są strategie UE wobec Rogu Afryki (*Strategic Framework for the Horn of Africa*)²⁴ i Sahelu (*Strategy for Security and Development in the Sahel*)²⁵.

Dругa prawidłowość w polityce UE polega na tym, że Bruksela nie angażuje się w bezpośrednie działania przeciw terrorystom. Kluczową rolę spełniają tutaj państwa afrykańskie i organizacje regionalne. Cywilne i wojskowe misje zarządzania kryzysowego UE mają jedynie charakter wspomagający i uzupełniający.

Te dwie prawidłowości charakteryzujące działania UE w Afryce Subsaharyjskiej wynikają w dużym stopniu z konstrukcji tej organizacji i z braku posiadania przez nią odpowiednio rozwiniętego komponentu militarnego.

3. Finansowanie współpracy

Unia Europejska współfinansuje podejmowane przez państwa afrykańskie działania mające na celu zwalczanie terroryzmu. Brak jest jednego źródła finansowania w tym zakresie. UE przyjęła całościowe podejście do problemu terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej i stosuje szeroki wachlarz zewnętrznych instrumentów finansowych. Z jednej strony dąży do wzmocnienia działań prorozwojowych (korzystając przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju – European Development Fund, EDF²⁶ – a także podpisując umowy o partnerstwie gospodarczym – *Economic Partnership Agreements*, EPAs²⁷) i tym samym do ograniczenia przesłanek determinujących działalność ugrupowań terrorystycznych, z drugiej – do wzmocnienia afrykańskiego systemu

²³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r..., op.cit.

²⁴ Dla celów strategii za Róg Afryki uznaje się państwa należące do Międzyrządowego Organu ds. Rozwoju (IGAD): Dżibuti, Erytreę, Etiopię, Kenię, Somalię, Sudan, Sudan Południowy i Ugandę. Rada Unii Europejskiej, *Róg Afryki – Konkluzje Rady*, Bruksela, 14.11.2011, 16858/11.

²⁵ Strategia w początkowej fazie realizacji skupiać się miała na trzech krajach regionu: Mali, Mauretanii i Nigrze. Następnie rozszerzono realizację strategii na Czad i Burkina Faso. European External Action Service, *Strategy for Security and Development in the Sahel*, http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf (data dostępu: 15.11.2015); Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu*, Bruksela, 21.03.2011, 8030/11; Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie realizacji strategii UE na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu*, Bruksela, 17.03.2014, 7226/14.

²⁶ K. Zajączkowski, *European Union's Development assistance – framework, priorities and directions*, w: D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski (red.), *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, Publishing Programme of Centre for Europe University of Warsaw, Warsaw 2013, s. 627–664.

²⁷ K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i pomocy rozwojowej*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.

prewencji i bezpieczeństwa²⁸, którego jednym z filarów jest walka z terroryzmem w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (African Peace Facility, APF)²⁹ oraz Instrumentu na rzecz Stabilności (Instrument for Stability, IFS) zastąpionego przez Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP)³⁰.

APF współfinansuje Afrykańskie Centrum Studiów i Badań nad Terroryzmem (African Centre for Study and Research on Terrorism), utworzone przez UA w 2004 r. oraz operacje na rzecz utrzymania pokoju, prowadzone przez afrykańskie organizacje regionalne i subregionalne. Aktywności te w znacznym stopniu przyczyniają się do osłabienia siły bojowej terrorystów. W ostatnich latach UE wspierała działania: misji Unii Afrykańskiej w Somalii (The African Union Mission in Somalia, AMISOM)³¹, misji w Republice Środkowoafrykańskiej (The Mission for the Consolidation of Peace in Central African Republic, MICOPAX), zastąpionej przez Międzynarodową Misję Wsparcia w Republice Środkowoafrykańskiej pod Dowództwem Sił Afrykańskich (African-led International Support Mission in the CAR, AFISM-CAR), prowadzoną przez UA³², i Międzynarodowej Misji Wsparcia w Mali pod Dowództwem Sił Afrykańskich (The African-led International Support Mission to Mali, AFISMA), realizowanej w 2013 r. przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (Economic Community of West African States, ECOWAS)³³.

²⁸ W. Lizak, *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

²⁹ Powstał on na mocy decyzji Rady Ministrów AKP-EU z 11 grudnia 2003 r. (w odpowiedzi na wniosek szczytu UA, który odbył się w Maputo 4–12 lipca 2003 r.) i obowiązuje od 2004 r.

³⁰ IFS ustanowiony został na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 15 listopada 2006 r., a stosowano go od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. Nowy IcSP (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] nr 230/2014 z 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju) stosuje się od 1 stycznia 2014 do 31 grudnia 2020 r. European Commission, *Instrument contributing to Stability and Peace, preventing conflict around the world*, http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument_contributing_to_stability_and_peace_en.htm (data dostępu: 18.02.2015).

³¹ Misja ma na celu przywrócenie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa w Somalii. Trwa od marca 2007 r. Uczestniczy w niej 22 126 żołnierzy z: Ugandy, Burundi, Etiopii, Kenii, Dżibuti i Sierra Leone. Od 2007 do końca 2013 r. UE wydała na wsparcie AMISOM, za pośrednictwem APF, 579,3 mln EUR, co czyni ją największym donatorem misji.

³² Misja MICOPAX była realizowana przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Środkowej (Economic Community of Central African States, ECCAS) od czerwca 2008 r. Zastąpiła operację Wielonarodowych Sił Unii Celnej i Ekonomicznej Afryki Centralnej (Multinational Force of the Central African Economic and Monetary Community, FOMUC), ustanowioną w październiku 2002 r. Od 2004 r. całkowita pomoc UE dla tych misji przekroczyła 103,6 mln EUR, w tym 70 mln EUR dla misji MICOPAX. W grudniu 2013 r. misję MICOPAX zastąpiła AFISM-CAR. Całkowite wsparcie dla tej misji ze strony UE, w ramach APF, wyniosło 125 mln EUR (od 15 września 2014 r. AFISM-CAR zastąpiła misja ONZ – UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in CAR, MINUSCA). European External Action Service, *The EU engagement in the Central African Republic*, 15.12.2014, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141216_01_en.htm (data dostępu: 18.11.2015).

³³ UE w ramach APF przekazała na rzecz misji AFISMA 50 mln EUR.

Instrument na rzecz Pokoju w Afryce finansowy jest ze środków EDF. Od 2004 do końca 2013 r. UE wyasygnowała na APF 1,2 mld EUR. W ramach nowego programu działań dla APF Bruksela zobowiązała się w latach 2014–2016 przekazać na rzecz instrumentu 750 mln EUR³⁴. Warto zaznaczyć, że APF jest „z natury instrumentem panafrykańskim, tj. pieniądze są przekazywane instytucjom regionalnym, a nie bezpośrednio państwowym”³⁵. Nie mogą być finansowane samodzielne działania poszczególnych państw, lecz tylko takie, które odbywają się pod flagą i sztandarami UA czy innych organizacji subregionalnych³⁶.

Do zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania kryzysowego i tym samym minimalizowania ewentualnych negatywnych konsekwencji działalności ugrupowań terrorystycznych wykorzystywany jest także IfS/IcSP. Działania finansowane w ramach tego instrumentu mają na celu zapewnienie odbudowy państw po kryzysie lub okresie niestabilności, wzmacnianie instytucji i infrastruktury publicznej, m.in. w sprawach dotyczących walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, oraz zmniejszanie zagrożeń związanych z użyciem substancji lub środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych bądź jądrowych.

W ramach IfS/IcSP UE współfinansuje projekt „Zwalczanie terroryzmu w Sahelu”, obejmujący Niger, Mali i Mauretanię, który polega na szkoleniach w zakresie reagowania na ataki terrorystyczne, technik dochodzeniowych, gromadzenia i wykorzystania informacji, a także postępowania prawnego w sprawach o terroryzm. Na początku 2014 r. zainaugurowano wdrożenie projektu mającego przyczynić się do przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu w Rogu Afryki i Jemenie. Podobny cel, tj. ograniczający możliwości pozyskiwania dochodów przez ugrupowania terrorystyczne, mają: rozpoczęty w 2014 r. projekt efektywnego reagowania na produkcję sfałszowanych produktów leczniczych i handel nimi (jego geograficznymi punktami ciężkości mają być Ghana, Senegal, Jordania, Maroko i Kamerun), program dotyczący szlaku kokainowego (35 mln EUR od 2009 do 2013 r.), który obejmuje 38 krajów w Afryce (zasadniczo w Afryce Zachodniej), Ameryce Łacińskiej oraz na Karaibach, program dotyczący najważniejszych szlaków morskich obejmujący 25 państw usytuowanych wzdłuż Oceanu Indyjskiego (w tym Azji Południowo-Wschodniej) i Zatoki Gwinejskiej, o budżecie w wysokości 22 mln EUR. UE współfinansuje w ramach IfS/IcSP tzw. centra doskonałości w kontekście ograniczania ryzyka w odniesieniu do materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych. W 2012 r. UE utworzyła kilka

³⁴ Council of the European Union, *Three-year Action Programme for the African Peace Facility, 2014–2016*, Brussels, 28.03.2014, 8269/14, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&t=PDF&g=1&sc=false&f=ST%2028269%202014%20INIT> (data dostępu: 18.11.2015).

³⁵ European Commission, *African Peace Facility: Annual Report 2013*, Brussels 2013, s. 7.

³⁶ Środki finansowe z APF mogą zostać wykorzystane do finansowania rozmieszczania sił pokojowych w jednym lub w wielu krajach afrykańskich (do pokrycia kosztów transportu oddziałów, pobytu żołnierzy, rozwoju zdolności, kosztów sprzętu łączności itp.). W ramach APF w żadnym przypadku nie można pokrywać wydatków na cele wojskowe i zbrojeniowe (np. kosztów amunicji, broni, sprzętu wojskowego, wynagrodzeń i szkoleń wojskowych dla żołnierzy).

tych centrów, m.in. dla Afryki Środkowej i Wschodniej (np. w Kenii)³⁷. Instrument jest również istotnym narzędziem implementacji i realizacji unijnych strategii dotyczących Sahelu i Rogu Afryki, obszarów, jak już wspomniano, największej aktywności ugrupowań terrorystycznych.

Istnieje potrzeba utrzymywania i rozwijania przez UE zdolności do szybkiego i ukierunkowanego reagowania na sytuacje kryzysowe w innych częściach świata, w tym związane z działalnością ugrupowań terrorystycznych. Przedstawione powyżej instrumenty są jednym z wielu sposobów wspomagania państw Afryki Subsaharyjskiej w budowaniu efektywnego i sprawnego systemu bezpieczeństwa. Stanowią jednocześnie uzupełnienie innych działań podejmowanych w tym zakresie w ramach pomocy rozwojowej, humanitarnej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).

4. Boko Haram

Boko Haram (dosłownie „nauka niezgodna z Koranem jest świętokradztwem”) dąży do ustanowienia w Nigerii lub przynajmniej na części jej terytorium teokracji islamskiej. Założona w 2002 r. organizacja początkowo próbowała realizować swoje cele środkami politycznymi, działając lokalnie na obszarach północo-wschodniej Nigerii, zamieszkałych przez muzułmanów. Zabicie w 2009 r. przez policję Mohammeda Yusufa, założyciela i przywódcy BH, spowodowało, że islamiści zaostrzyli swoje działania. Przybrały one charakter paramilitarny³⁸. Udział ugrupowania w konflikcie malijskim w roku 2012/2013 znacznie je wzmocniło. BH przeobraziło się z małej, wewnątrzpaństwowej struktury w regionalne ugrupowanie terrorystyczne, liczące ok. 15 tys. bojowników³⁹. W latach 2012–2015 BH zabiło ok. 15,5 tys. osób, a ponad 10 tys. raniło⁴⁰. Ataki, w tym porwania, nasiliły się szczególnie od 2014 r. Wtedy też,

³⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Roczne sprawozdanie za rok 2013 dotyczące Instrumentu na rzecz Stabilności, Bruksela, 2.12.2014, COM(2014) 717 końcowe, s. 4–5, 10–11, 12–13; B. Przybylska-Maszner, *Instrument na rzecz Stabilności w latach 2007–2013 w Afryce Zachodniej – uwarunkowania, mechanizm wdrażania i efektywności projektów dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 103.

³⁸ R. Loimeier, *Boko Haram: The development of a militant religious movement in Nigeria*, „Africa Spectrum” 2012, t. 47, nr 2–3, s. 137–155; J. Barna, *Insecurity in context: The rise of Boko Haram in Nigeria*, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014_113, 24.07.2014, s. 8, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/536393/EXPO-AFET_NT\(2014\)536393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/536393/EXPO-AFET_NT(2014)536393_EN.pdf) (data dostępu: 15.12.2015); *How African can beat terrorism*, „New African” 2014, nr 540, s. 8.

³⁹ O. Bello, *Quick Fix or Quicksand? Implementing the EU Sahel Strategy*, „FRIDE Working Paper” 2012, nr 114, s. 13.

⁴⁰ Część obserwatorów uważa, że liczba zabitych jest znacznie większa. Pracownicy organizacji praw człowieka, którzy są na miejscu, sądzą, że należy pomnożyć ją przez pięć. US House of Representatives, Committee on Homeland Security, *Boko Haram a Growing Threat to US Homeland*, Washington, 13.09.2013, <http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/documents/09-13-13-Boko-Haram-Report.pdf> (data dostępu: 08.12.2015).

pod koniec sierpnia, przywódca ugrupowania Abubakar Shekau złożył deklarację o budowaniu kalifatu na zajmowanych przez BH terenach, na wzór PI w Syrii i Iraku. Natomiast w marcu 2015 r. zadeklarował już wierność temu samozwańczemu podmiotowi (kalif PI przyjął tę przysięgę)⁴¹. Istnieje podejrzenie kontaktów i związków BH z AKIM, z AS oraz – we wcześniejszym okresie – z terrorystycznymi obozami w Afganistanie⁴². BH ma także zdolność operowania za granicą – już teraz aktywne jest w Kamerunie, Nigrze (w tych państwach ma swoje obozy), Czadzie i Mali.

Boko Haram domaga się implementowania szariatu do systemu prawnego w całym kraju⁴³. Od stycznia 2000 r. prawo to obowiązuje w 12 północnych stanach (na 36 ogółem i jedno terytorium). Teoretycznie miało dotyczyć jedynie muzułmanów, w praktyce jednak wymuszono przestrzeganie zasad Koranu również przez żyjącą w tych stanach ludność chrześcijańską i rozciągnięto je na prawo karne⁴⁴. Ponadto BH sprzeciwiało się złamaniu przez prezydenta Goodlucka Jonathana zasady przemienności prezydentury w Nigerii podczas wyborów głowy państwa w 2011 r.⁴⁵

Zwraca się uwagę na liczne błędy armii i administracji w konfrontacji z BH w okresie rządów Jonathana (2010–2015), takie jak niskie morale żołnierzy oraz słabość przygotowania logistycznego, technicznego i militarnego armii nigeryjskiej wobec aktywności członków tego ugrupowania⁴⁶. Zaznacza się, że wprowadzenie w 2013 r. stanu wyjątkowego w trzech stanach: Adamawa, Borno i Yobe, było błędem. Zamiast sytuację uspokoić, dodatkowo ją zaogniło, szczególnie że dochodziło tam do licznych naruszeń praw człowieka przez służby policyjne i wojskowe. Wspomnieć należy także swego rodzaju zlekceważenie potencjału i siły ugrupowania. Jeszcze w 2012 r. władze

⁴¹ I. Plis, *Boko Haram's ISIS pledge brings jihadi power struggle to Africa*, „The Daily Caller”, 3.09.2015, <http://dailycaller.com/2015/03/09/boko-harams-isis-pledge-brings-jihadi-power-struggle-to-africa/> (data dostępu: 14.12.2015).

⁴² Zob. J. Zenn, *Leadership analysis of Boko Haram and Anasaru in Nigeria*, „CTC Sentinel” 2014, t. 7/2; idem, *Nigeria: Boko Haram goes further down Al Qaeda path (analysis)*, „African Arguments” 2014; J. Barna, op.cit., s. 8, 11.

⁴³ Zob. R. Piątek, *Radykalizm islamski w Afryce Subsaharyjskiej*, „Biuletyn PISM”, 29.10.2002, s. 679.

⁴⁴ Obowiązująca konstytucja Nigerii, ustanawiająca model państwa świeckiego, uznaje przepisy szariatu, ale tylko w związku z czynnościami cywilnymi – małżeństwami, adopcjami, dziedziczeniem. J. Barna, op.cit., s. 18–19; R. Piątek, op.cit., s. 679; R. Czulda, *Nigeria: Konfliktu etniczno-religijnego ciąg dalszy?*, „Stosunki Międzynarodowe”, 9.01.2011, <http://stosunki.pl/?q=content/nigeria-konfliktu-etniczno-religijnego-ci%C4%85g-dalszy> (data dostępu: 15.12.2015).

⁴⁵ Funkcjonujące od 2000 r. nieformalne porozumienie między północą i południem zakłada podział władzy według klucza: prezydent – chrześcijanin z południa, wiceprezydent – muzułmanin z północy, i odwrotnie. Kiedy w maju 2010 r. zmarł nagle – po trzech z czterech lat kadencji – prezydent Umaru Yar’Adua, muzułmanin, władzę w kraju przejął jego zastępca Jonathan, pochodzący z południa. Zdaniem BH w 2011 r. władzę powinien przejąć wyznawca islamu. K. Rękawek, *Przyszłoroczne wybory w Afryce Zachodniej – ryzyko destabilizacji*, „Biuletyn PISM”, 17.06.2014; R. Czulda, op.cit.

⁴⁶ W grudniu 2014 r. nigeryjski sąd wojskowy skazał 54 żołnierzy na karę śmierci za odmowę udziału w operacji przeciwko BH. Oskarżono ich o tchórzostwo i udział w buncie. Jednocześnie nigeryjscy żołnierze wskazywali na brak regularnych wypłat żołdu, a także braki w uzbrojeniu. „PAP” z 18 grudnia 2014 r.; J. Barna, op.cit., s. 12–13; D. Agbibo, *The ongoing campaign of terror in Nigeria: Boko Haram versus the state*, „Stability: International Journal of Security and Development” 2013, t. 2, nr 3, s. 1–18.

Nigerii nie zgadzały się z administracją USA, by uznać BH za międzynarodową organizację terrorystyczną⁴⁷.

Rok 2015 przyniósł intensyfikację działań antyterrorystycznych, co wynikało z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych (regionalnych). Nowo wybrany prezydent Muhammadu Buhari podjął się zredefiniowania koncepcji walki z BH, uwzględniając błędy poprzedników. Przede wszystkim wzmocnił armię oraz podkreślił rolę czynników pozamilitarnych⁴⁸. Z kolei UA w lutym 2015 r. zdecydowała o powołaniu sił wielonarodowych do walki z BH, liczących 8,7 tys. żołnierzy i składających się z wojsk państw regionu: Nigerii, Nigru, Kamerunu, Czadu i Beninu (do których dołączyły później Burundi i Republika Środkowoafrykańska). Natomiast prezydenci państw należących do ECCAS zobowiązali się do utworzenia wartego 87 mln USD funduszu na rzecz walki z tą islamistyczną grupą. Nie przeszkadza to jednak BH wciąż zabijać i porywać ludzi⁴⁹. Wydarzenia roku 2015 dowiodły, że deklaracje polityczne nie są tożsame z podejmowaniem konkretnych działań i ich skutecznością.

Boko Haram jest wpisane na listę organizacji terrorystycznych Departamentu Stanu USA⁵⁰, ONZ⁵¹ i UE. Szczególnie ostro zareagowano na doniesienia dotyczące porwania ponad 270 dziewczynek z internatu szkoły w Chibok wiosną 2014 r. Do akcji protestacyjnej poza przedstawicielami państw włączyło się wiele organizacji pozarządowych i znanych osobistości świata kultury, polityki i biznesu⁵². Także masakra 2 tys. cywilów w miasteczku Baga w styczniu 2015 r. wywołała falę krytyki i protestów.

Elizabeth Donnelly zauważa, że „pomoc zewnętrzna dla walczącego z terroryzmem rządu nigeryjskiego jest bardzo ważna przede wszystkim ze względów politycznych”⁵³. Dnia 28 maja 2014 r. UE podjęła decyzję o umieszczeniu BH na swojej liście organizacji terrorystycznych (decyzja weszła w życie dzień później, 29 maja)⁵⁴.

Unia Europejska w dokumentach wydawanych przez Radę UE czy wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także przez Parlament

⁴⁷ O. Bello, *Quick ...*, op.cit., s. 13.

⁴⁸ BH zwraca uwagę na różnice ekonomiczne między biedną północą a bogatszą, mającą ropę naftową częścią. W kwietniu 2014 r. minister finansów Nigerii przedstawił tzw. plan Marshalla dla północy. Nie został on jednak wprowadzony przez Jonathana. Z. Usman, *Nigeria: The economic transition reveals deep structural distortions (analysis)*, Norwegian Council for Africa, maj 2014.

⁴⁹ Według Amnesty International od początku 2014 r. do kwietnia 2015 r. BH uprowadziło co najmniej 2 tys. dziewcząt i kobiet. *Nigeria: Abducted women and girls forced to join Boko Haram attacks*, Amnesty International, 14.04.2015, <https://www.amnesty.org/en/articles/news/2015/04/nigeria-abducted-women-and-girls-forced-to-join-boko-haram-attacks/> (data dostępu: 15.12.2015).

⁵⁰ Dnia 13 listopada 2013 r. Departament Stanu USA wpisał BH na listę organizacji terrorystycznych.

⁵¹ Dnia 22 maja 2014 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ dodała BH do listy organizacji powiązanych z Al-Ka'ida, nakładając na ugrupowanie sankcje.

⁵² *Has Boko Haram shot itself in the foot?*, „New African” 2014, nr 540, s. 14–17.

⁵³ J. Giziński, *Nigeria nie daje rady Boko Haram*, „Rzeczpospolita”, 8.05.2014.

⁵⁴ Rozporządzenie wykonawcze komisji (UE) nr 583/2014 z dnia 28 maja 2014 r. zmieniające po raz 214. rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z siecią Al-Kaida, Dz.U. UE L160/27, 29.05.2014.

Europejski, wyraża zaniepokojenie aktami terroru i przemocy stosowanymi przez BH i „stanowczo je potępia”⁵⁵.

Poza wymiarem wspólnotowym należy także odnotować działania bilateralne państw członkowskich UE. Dnia 17 maja 2014 r. na zaproszenie prezydenta Francji François Hollande’a odbyło się w Paryżu spotkanie z przywódcami Nigerii i sąsiadujących z nią państw, poświęcone wyzwaniom, jakie niesie ze sobą działalność ugrupowania BH. Kilka tygodni później, 12 czerwca 2014 r., analogiczne spotkanie, zorganizowane przez premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona, odbyło się w Londynie⁵⁶.

Unia Europejska opowiada się za całościowym i kompleksowym podejściem do problemu terroryzmu w Nigerii. Ostrzega przed upolitycznieniem i militaryzacją działań wobec BH. W jednym z dokumentów UE wskazuje, by rząd nigeryjski „walczył nie tylko z rebelią Boko Haram, lecz także z niektórymi przyczynami leżącymi u jej podstaw, w tym z zacofaniem, rozpowszechnioną korupcją, defraudowaniem zysków z ropy, radykalizacją i brakiem perspektyw”⁵⁷. Takie wielowymiarowe podejście zdaniem Oladirana Bello stanowi o wyjątkowości UE⁵⁸. Jej celem jest stworzenie silnych struktur państwa nigeryjskiego, które mogłyby przygotować kompleksową strategię zwalczania terroryzmu, polegającą na integracji operacji militarnych i wywiadowczych z działaniami prorozwojowymi i pomocowymi oraz dyplomatyczną i intensywniejszą współpracą z państwami sąsiedzkimi, uzupełnionymi o szerokie porozumienie z przedstawicielami wszystkich regionów i grup politycznych, a także religijnych w Nigerii.

UE wspiera Nigerię w realizacji wymienionych celów za pomocą różnych instrumentów i środków finansowych. Kraj ten był największym beneficjentem unijnej pomocy (670 mln EUR) w Afryce Subsaharyjskiej w ramach 10. EDF. W latach 2014–2020 wartość pomocy z EDF ma przekroczyć 512 mln EUR⁵⁹. W maju 2014 r. UE implementowała pakiet antyterrorystyczny dla Nigerii o wartości 9,9 mln EUR w ramach IfS.

Istotną rolę odgrywają misje UE w ramach WPBiO, choć nie dotyczą bezpośrednio Nigerii. Są to: misje cywilne EUCAP Sahel Niger oraz EUCAP Sahel Mali oraz misja szkoleniowo-militarna w Mali (European Union Training Mission, EUTM Mali)⁶⁰.

⁵⁵ *Council conclusions on the Boko Haram threat*, Foreign Affairs Council, Brussels, 9.02.2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-boko-haram-threat/> (data dostępu: 20.11.2015); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie Nigerii – niedawne zamachy Boko Haram (2014/2729(RSP)), P8_TA-PROV(2014)0008, 17.07.2014.

⁵⁶ J. Barna, *op.cit.*, s. 20–21.

⁵⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 lipca 2014 r..., *op.cit.*

⁵⁸ O. Bello, *Nigeria's Boko Haram Threat: How the EU should act*, „FRIDE Policy Briefs” 2012, nr 123, s. 1.

⁵⁹ J. Barna, *op.cit.*, s. 21; K. Rękawek, *Unia Europejska a zagrożenie terroryzmem w Nigerii*, „Biuletyn PISM”, 12.04.2012.

⁶⁰ European External Action Service, *The European Union and the Sahel – fact sheet*, 20.04.2015, http://www.eeas.europa.eu/factsheets/news/sahel-european-union-factsheet_en.htm (data dostępu: 27.12.2015).

Jednym z ich celów jest ograniczenie terroryzmu w regionie i wzmocnienie systemów bezpieczeństwa wewnętrznego w poszczególnych krajach. Jednocześnie UE opowiada się za ścisłą współpracą państw Afryki Zachodniej i sąsiednich w walce z BH oraz innymi ugrupowaniami terrorystycznymi. Z tego względu UE szczególnie mocno wsparła ideę utworzenia regionalnych sił wielonarodowych, powołanych decyzją UA w lutym 2015 r.

Przedstawiciele UE i Nigerii od 2009 r. spotykają się regularnie w ramach dialogu politycznego, nawiązanego zgodnie z ustaleniami zawartymi w dokumencie pt. *Nigeria–EU Joint Way Forward*. Dwa ostatnie spotkania odbyły się w maju 2013 i w listopadzie 2014 r. Uzgodniono na nich m.in. potrzebę przygotowania wspólnego planu działania przeciwko BH. Wcześniej, w marcu 2012 r., miało miejsce spotkanie koordynatora UE ds. walki z terroryzmem z nigeryjską Radą Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Adviser)⁶¹.

Warto zauważyć, że w dwóch strategiach przyjętych przez UE, a dotyczących Sahelu i Zatoki Gwinejskiej⁶², nie ma bezpośredniego odniesienia do BH. Część badaczy taki stan rzeczy uważa za dość znaczący błąd. Zdaniem Bello UE w strategii wobec Sahelu nie przewidziała skali działań i potencjału BH, chociaż organizacja ta – jak już wskazano – od 2009 r. coraz bardziej nastawiała się na konfrontację, łącznie z aktami terroru i przemocy. Także konkluzje Rady UE w sprawie realizacji strategii wobec Sahelu z marca 2014 r. tylko ogólnie odnoszą się do problemu terroryzmu, nie wskazując przykładu BH.

Reasumując, UE i jej państwa członkowskie podkreślają znaczenie pilnego podjęcia kompleksowych działań w celu zapobieżenia dalszym aktom terroru i przestępstwom popełnianym przez BH.

5. Al-Shabaab

Geneza Al-Shabaab jest ściśle związana z problemami w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz niestabilnością polityczną i społeczno-ekonomiczną w Somalii i sięga początku XXI w. Wówczas coraz większą rolę zaczęła odgrywać w tym państwie Unia Trybunałów Islamskich (Islamic Courts Union, ICU). W połowie 2006 r. przejęła ona kontrolę nad częścią Somalii i jej stolicą Mogadiszu. AS stanowiło jedną z frakcji ICU, było jej bojówką młodzieżową (arabska nazwa ugrupowania znaczy dosłownie „młodzież”). Po etiopskiej interwencji w grudniu 2006 r. ICU rozpadła się, a w AS znaleźli się jej najbardziej radykalni członkowie⁶³. Ugrupowanie stopniowo rozszerzało swoje wpływy i zdobycze terytorialne.

W wyniku ofensywy wojsk AMISOM Al-Shabaab obecnie kontroluje tylko niewielką część terytorium Somalii. Wciąż stanowi jednak zagrożenie dla bezpieczeństwa,

⁶¹ O. Bello, *Quick...*, op.cit., s. 14.

⁶² Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie Zatoki Gwinejskiej*, Bruksela, 17.03.2014, 7224/14.

⁶³ J. Bury, *Operacja terrorystyczna w Somalii*, „Biuletyn PISM”, 12.01.2007.

wynikające z przyjętej przez ugrupowanie taktyki wojny partyzanckiej. Głównym celem AS jest wprowadzenie prawa szariat i utworzenie islamskiego państwa w Somalii, które obejmowałyby poza obecnym terytorium także etiopski region Ogadenu, Dżibuti i Prowincję Północno-Wschodnią, wchodzącą w skład Kenii. Jest to nawiązanie do idei tzw. Wielkiej Somalii⁶⁴.

Organizacja rekrutuje swoich członków spośród weteranów wojennych, biednej i zmarginalizowanej młodzieży oraz zradykalizowanych przedstawicieli somalijskich diaspor, m.in. w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie⁶⁵. Zdaniem norweskiego badacza Stiga Jarle Hansena ten fakt świadczy o swego rodzaju „globalnym charakterze” AS⁶⁶. Zwolenników znajduje także wśród mieszkańców nadbrzeżnych regionów Kenii i Tanzanii. Wzrost popularności AS w dużym stopniu zawdzięcza czynnikom zewnętrznym, przede wszystkim interwencji etiopskiej w latach 2007–2009.

Dopiero od 2012 r. AS stało się formalnie komórką Al-Ka’idy w Rogu Afryki, co było związane z wcześniejszym sceptycyzmem Osamy bin Ladena wobec tej wschodnioafrykańskiej organizacji, a także sporami wewnątrz niej samej dotyczącymi kierunków działalności (członkowie nie byli jednomyślni, część sprzeciwiała się zbyt niemu podporządkowaniu Al-Ka’idzie).

Oddziały AS charakteryzują się mobilnością i zdolnością do dość szybkiego przegrupowywania. Od połowy 2012 r. obserwuje się znaczne zintensyfikowanie działań terrorystycznych AS, co jest związane z uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, takimi jak: wzrost niestabilności, zwłaszcza na obszarze Sahelu (*vide* Mali, Sudan Południowy), rozprzestrzenienie się ideologii organizacji terrorystycznych w Afryce i na Bliskim Wschodzie oraz ich wzmocnienie (*vide* PI), kolejny etap transformacji politycznej w Somalii, związany z wyborem nowego parlamentu i prezydenta⁶⁷. O skali napięć świadczyć może fakt, że w sierpniu 2013 r. organizacja Lekarze bez Granic podjęła decyzję o wycofaniu się ze stolicy Somalii, argumentując to zbyt dużym ryzykiem. Zabicie we wrześniu 2014 r. w ataku amerykańskich samolotów bezzałogowych Ahmeda Abdi Godane, dotychczasowego lidera AS, poskutkowało serią ataków bombowych dokonanych przez ugrupowanie⁶⁸.

⁶⁴ B. Popławski, *Afrykanistan [Komentarz do zamachów terrorystycznych w Afryce]*, „Kultura Liberalna”, 24.09.2013, <http://kulturaliberalna.pl/2013/09/24/poplawski-afrykanistan-komentarz-zamachow-terrorystycznych-w-afryce> (data dostępu: 10.12.2015).

⁶⁵ K. Rękawek, *Zagrożenie terroryzmem w Afryce Północnej i Subsaharyjskiej*, „Biuletyn PISM”, 2.11.2011.

⁶⁶ *How African...*, op.cit., s. 9. Por. S.J. Hansen, *Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005–2012*, Oxford University Press, Oxford 2013.

⁶⁷ K. Rękawek, *Transformacja Somalii – wnioski dla Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, 16.10.2012; J. Khalil, M. Zeuthen, *A case study of counter violent extremism (CVE) programming: Lessons from OTI’s Kenya transition initiative*, „Stability: International Journal of Security and Development” 2014, nr 3(1), s. 31.

⁶⁸ <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/al-shabaab.htm> (data dostępu: 16.12.2014).

Al-Shabaab jest wpisana na listę organizacji terrorystycznych m.in. Departamentu Stanu USA (marzec 2008), Kanady (marzec 2010), Wielkiej Brytanii (maj 2010). UE podjęła taką decyzję w kwietniu 2010 r.

Bruksela stanowczo potępiła każdy atak terrorystyczny przeprowadzony przez AS. Podkreśla konieczność wzmocnienia struktur państwowych i bezpieczeństwa w Somalii oraz w krajach z nią sąsiadujących. Tym bardziej że „wraz ze stopniowym narastaniem w Somalii walki z Al-Shabaab rośnie ryzyko, iż działalność terrorystyczna oraz destabilizacja przeniosą się na inne obszary Somalii lub na części Afryki, które do tej pory nie były dotknięte tym problemem”⁶⁹. Zapewnienie bezpieczeństwa z jednej strony, z drugiej trwały rozwój są zdaniem UE kluczowe w rozwiązaniu problemu terroryzmu w Somalii i w regionie. Takie podejście znalazło wyraz w Ramach Strategicznych dla Rogu Afryki. UE opowiada się więc za całościowym i kompleksowym podejściem do walki z AS, podobnie jak w przypadku BH. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2013 r. podkreślono, że same działania wojskowe nigdy nie zapewnią bezpieczeństwa, stabilności i trwałego pokoju⁷⁰.

UE podkreśla szczególną rolę instytucji bezpieczeństwa regionalnego w walce z terroryzmem afrykańskim. Stoi na stanowisku, że „wyniki misji AMISOM w zwalczaniu Al-Shabaab (...) potwierdzają strategiczne znaczenie wspierania Unii Afrykańskiej w Somalii”⁷¹. Wyróżnić można takie działania misji jak odbicie w połowie 2012 r. miasta portowego Kismaju, faktycznej stolicy somalijskich islamistów, czy rozpoczęta w 2014 r. operacja „Ocean Indyjski” mająca na celu przywrócenie stabilności, pokoju i efektywnych struktur administracyjnych na wyzwolonych z rąk terrorystów terenach⁷². Jednocześnie należy wskazać pewne jej słabości – misja AMISOM, mimo że skuteczna w polu, „przegrywa wojnę o dusze, serca i umysły mieszkańców Somalii”⁷³.

Unia Europejska zwraca uwagę na konieczność ścisłej współpracy między państwami regionu w zwalczaniu AS. Jej przedstawiciele podkreślają, że Etiopia, Dżibuti, Kenia i Uganda udzielają cennego wojskowego i politycznego wsparcia dla działań zmierzających do osiągnięcia stabilności w regionie.

Poza Somalią państwem szczególnie narażonym na agresję ze strony AS jest Kenia. Po wysłaniu wojsk do Somalii w październiku 2011 r. stała się ona areną ataków bombowych i z użyciem broni palnej. Od tego czasu do grudnia 2014 r. było ich

⁶⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r..., op.cit.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

⁷² *EU, US and UK welcome joint SNA and AMISOM military operation against Al Shabaab*, „Somali Current”, 4.09.2014, <http://www.somalicurrent.com/2014/09/04/euus-and-uk-welcome-joint-sna-and-amisom-military-operation-against-al-shabaab/#sthash.9kSoNPcx.dpuf> (data dostępu: 07.12.2015).

⁷³ *How East Africa lost its innocence*, „New African” 2014, nr 540, s. 20; P.D. Williams, *The African Union mission in Somalia and civilian protection challenges*, „Stability: International Journal of Security and Development” 2013, t. 2, nr 2, s. 1–17.

ponad 130⁷⁴. Dramatycznym wydarzeniem był zamach na centrum handlowe Westgate Mall w Nairobi we wrześniu 2013 r. (zginęło 67 osób). Zdaniem UE w kontekście tych zamachów istotnym wyzwaniem jest proces budowania wzajemnego zaufania między społeczeństwami. Chodzi o to, by w regionie Somalijczycy nie byli kojarzeni wyłącznie z działalnością AS⁷⁵.

Unia Europejska popiera militarne działania USA na terenie Somalii, gdzie operują amerykańskie siły specjalne oraz samoloty bezzałogowe startujące z baz w Etiopii i na Seszelach⁷⁶. Działania UE w wymiarze wojskowo-militarnym są ograniczone. Należą do nich pierwsza misja morska UE – European Union Naval Force Operation Atalanta (EU NAVFOR) Somalia, mająca na celu zwalczanie piractwa morskiego, oraz tworzenie sił bezpieczeństwa za pośrednictwem szkoleniowej misji wojskowej EUTM Somalia⁷⁷ i cywilnej misji EUCAP Nestor, która zakłada m.in. doradztwo w sferze prawnej, policyjnej oraz bezpieczeństwa morskiego.

Do elementów kompleksowych działań UE na rzecz wspierania państw regionu w walce z AS i wpisujących się szerzej w ramy strategiczne trzeba także zaliczyć inicjatywy dyplomatyczne oraz pomoc rozwojową i humanitarną. W styczniu 2012 r. powołano specjalnego przedstawiciela UE dla Rogu Afryki (EU Special Representative for the Horn of Africa). Unia jest największym dawcą pomocy dla tego regionu. Komisja Europejska i państwa członkowskie łącznie udzieliły od 2011 do maja 2014 r. pomoc humanitarną o wartości ponad 1 mld EUR⁷⁸. W 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła plan dla regionu pod nazwą „Wspieranie odporności Rogu Afryki” („Supporting Horn of African Resilience”, SHARE). Obejmuje Etiopię, Kenię, Dżibuti oraz Somalię i jest instrumentem łączącym krótkoterminową pomoc humanitarną z długoterminowym rozwojem. Na ten cel UE przeznaczyła w latach 2012–2013 kwotę 270 mln EUR⁷⁹. Państwa Rogu Afryki – z wyjątkiem Sudanu i Sudanu Południowego, które nie podpisały układu z Kotonu – otrzymały 2 mld EUR pomocy rozwojowej (sama Etiopia 644 mln) w ramach 10. EDF (2008–2013). W ramach 11. EDF do 2020 r. ta część Afryki ma uzyskać ok. 3 mld EUR⁸⁰. Tylko Somalia w latach 2008–2013 dostała

⁷⁴ Kenia: 36 ofiar ataku na kamieniołom, „Rzeczpospolita”, 2.12.2014.

⁷⁵ European Parliament Think Tank, *An Adequate and Balanced Response to the Nairobi Mall Terrorist Attack*, 25.09.2013, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-AFET_SP\(2013\)491522](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-AFET_SP(2013)491522) (data dostępu: 16.11.2015).

⁷⁶ Zob. J. Bury, *Operacja...*, op.cit.

⁷⁷ Od rozpoczęcia misji w 2010 do końca 2014 r. kursy przeszło ponad 5 tys. somalijskich żołnierzy, podoficerów i oficerów, którzy zgodnie z założeniami mieli stać się fundamentem nowych, odbudowanych formacji somalijskich sił zbrojnych.

⁷⁸ European Commission, *Horn of Africa*, „ECHO Factsheets”, listopad 2014, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/hoa_en.pdf (data dostępu: 16.02.2015).

⁷⁹ European Commission, *Building Resilience: The EU's Approach*, „ECHO Factsheets”, marzec 2014, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience_en.pdf (data dostępu: 17.11.2015).

⁸⁰ A. Piebalgs, *EU confirms support to Horn of Africa ahead of high-level visit of international organisations to the region*, 27.10.2014 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2014/10/20141027_en.htm (data dostępu: 17.11.2015).

ponad 1 mld EUR na wzmocnienie struktur bezpieczeństwa, a także w ramach pomocy rozwojowej (w okresie 10. EDF – 521 mln) i humanitarnej⁸¹.

Kluczowe znaczenie dla działań antyterrorystycznych będzie miał efektywny proces transformacji Somalii. Walka z ekstremizmem wydaje się skazana na porażkę bez stabilnych struktur politycznych, społecznych i ekonomicznych. UE i rząd federalny byli współgospodarzami konferencji pt. „Nowy ład dla Somalii” („New Deal for Somalia”), która odbyła się w Brukseli 16 września 2013 r. Uzgodniono na niej porozumienie *The Somali Compact*, wyznaczające najważniejsze priorytety dla władz w Mogadiszu i formy pomocy w odbudowie Somalii przez trzy kolejne lata⁸². Realizacja owych priorytetowych zadań jest dużym wyzwaniem, m.in. z powodu wciąż wzmożonej aktywności AS, czego dowodem są zamachy z przełomu 2015 i 2016 r.

6. Al-Ka’ida w Islamskim Maghrebie

Geneza Al-Ka’idy w Islamskim Maghrebie jest związana z działalnością algierskiej Salafickiej Grupy Modlitwy i Walki (SGMW), której celem było obalenie świeckich rządów w Afryce Północnej. Operacyjna współpraca SGMW z centralą ruchu dżihadystycznego została nawiązana w 2006 r. Rok później ogłoszono oficjalnie nową nazwę grupy: Al-Ka’ida w Islamskim Maghrebie. „Zmiana nazwy wiązała się ściśle ze zmianą strategii grupy. Na równi postawiono walkę z wrogiem bliskim i dalekim, a zasięg aktywności poszerzono poza obszar Maghrebu”⁸³. Dość szybko nastąpił jednak rozłam w nowo powstałej grupie⁸⁴, a podjęte przez algierskie służby działania osłabiły AKIM. Arabska wiosna i destabilizacja w regionie zmieniły ten trend, a ugrupowanie wzmocniło się i zintensyfikowało współpracę ze swoimi komórkami organizacyjnymi, operującymi w Mali, Mauretanii i Nigrze. Dario Cristiani proces ten nazywa „sahelizacją” AKIM⁸⁵. Organizacja dąży do obalenia lokalnych reżimów i ustanowienia porządku islamskiego w całym regionie.

O skali wyzwań związanych z istnieniem AKIM świadczyć może fakt, że jako jedyne ugrupowanie została wskazana z nazwy w europejskiej strategii dla Sahelu. W dokumencie zwrócono uwagę na jej znaczące zasoby i zdolności operacyjne⁸⁶.

⁸¹ http://eeas.europa.eu/top_stories/2012/horn-of-africa-crisis_en.htm (data dostępu: 17.11.2015).

⁸² European External Action Service, *New Deal for Somalia*, 17.09.2013, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/170913_post_somalia_conference_en.htm (data dostępu: 17.11.2015).

⁸³ A. Wejkszner, *Ewolucja zagrożenia dżihadystycznego a przemiany demokratyczne w państwach Maghrebu*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 1, s. 194.

⁸⁴ W październiku 2011 r. doszło do rozłamu w AKIM. Przeciwno dominacji Algierczyków w organizacji wystąpili Mauretańczycy, którzy założyli Ruch na rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej (MUJAO). Choć pod innymi nazwami, członkowie tych ugrupowań nadal współpracują ze sobą.

⁸⁵ D. Cristiani, *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb's operational revival in Northern Algeria*, „Terrorism Monitor”, 22.09.2011, http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38441&no_cache=1#Vu1Hu9LhCt9 (data dostępu: 08.12.2015)

⁸⁶ O. Bello, *Quick...*, op.cit., s. 1.

UE skupiła się w szczególności na procesie stabilizacji w Mali, głównym bastionie organizacji. Od początku 2012 r. państwo to przeżywało głęboki kryzys polityczny. Rebelianci tuarescy z Narodowego Ruchu Wyzwolenia Azawadu (MNLA)⁸⁷ po serii operacji wojskowych w kwietniu 2012 r. proklamowali niepodległość tego terytorium, leżącego w północnej części Mali. Jednak islamscy radykałowie, będący do tej pory głównym sojusznikiem i wsparciem dla Tuaregów, pokonali ich i przejęli kontrolę nad całym Azawadem. Wprowadzili tam własne porządki i prawo opierające się na szariacie. Islamską rebelię tworzyła koalicja trzech ugrupowań: Ansar al-Dine („obrońcy wiary”), AKIM oraz MUJAO.

Utrzymujący się w Mali stan chaosu miał negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Do najpoważniejszych UE zaliczała tzw. efekt domina – wybuch rebelii islamskich w sąsiednich państwach, wzmocnienie rewolucyjnych i radykalnych tendencji wśród sahelskich muzułmanów⁸⁸.

Początkowo kraje członkowskie UE, zwłaszcza Francja, opowiadały się za interwencją, ale przeprowadzoną wyłącznie siłami afrykańskimi. Prezydent Hollande „nie chciał firmować kolejnego wcielenia *Franceafrique* ani w dobie długo oczekiwanego wycofywania się z Afganistanu wystawiać się na ryzyko ugrzęźnięcia w kolejnym muzułmańskim kraju, z doświadczonymi dżihadystami jako przeciwnikami”⁸⁹. Jednak w obliczu przygotowywanej przez islamistów ofensywy Francja zdecydowała się na interwencję, która rozpoczęła się w styczniu 2013 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2085. Francuskie siły wojskowe liczyły około 3,5 tys. żołnierzy. Akcja Paryża przyspieszyła wysłanie przez państwa ECOWAS wojsk AFISMA, nie chciano bowiem tworzyć wrażenia, że Europejczycy rozwiązują za Afrykanów ich własne problemy.

Interwencja sił międzynarodowych (afrykańskich i francuskich) doprowadziła do spacyfikowania rebelii islamskiej w połowie kwietnia 2013 r. Terytorium Azawadu znalazło się pod kontrolą sił międzynarodowych, które 1 lipca 2013 r. zostały zastąpione przez Wielozadaniową Zintegrowaną Misję Stabilizacyjną (MINUSMA). Równocześnie trwał proces stabilizacji politycznej. W lipcu 2013 r. odbyły się wybory parlamentarne i prezydenckie.

UE poparła interwencję sił francuskich i AFISMA. Podkreślono konieczność zapewnienia integralności terytorialnej Mali, a także walki z ugrupowaniami terrorystycznymi. Bruksela podjęła decyzję o operacyjnym zaangażowaniu w stabilizację sytuacji w tym kraju przez utworzenie EUTM Mali. Jej realizację rozpoczęto w lutym 2013 r. Ma na celu: przywrócenia zdolności bojowych Siłom Zbrojnym Republiki Mali, niezbędnych do odzyskania kontroli nad całością terytorium państwa, wsparcie władz w zaprowadzeniu konstytucyjnego i demokratycznego porządku, ograniczenie zagrożeń ze strony ugrupowań terrorystycznych. Czas trwania misji określono wstępnie na 15 miesięcy. W kwietniu 2014 r. Rada UE podjęła decyzję o przedłużeniu jej

⁸⁷ W październiku 2011 r. różne zbrojne organizacje tuareckie zjednoczyły się i założyły MNLA.

⁸⁸ Mali jest państwem o szczególnie mocno ugruntowanych tradycjach liberalnego sufickiego islamu.

⁸⁹ J. Czerep, *Wojna w Mali*, „FAE Policy Papers” 2013, nr 4, s. 3.

mandatu o dwa lata, do 18 maja 2016 r. Uzupełnieniem misji wojskowej jest powołana w 2014 r. misja cywilna EUCAP SAHEL Mali.

Komisja Europejska była obok prezydentów Francji i Mali współorganizatorem międzynarodowej konferencji donatorów „Razem dla nowego Mali” („Together for a New Mali”) w maju 2013 r., na której wspólnota międzynarodowa zobowiązała się do wsparcia republiki kwotą 3,25 mld EUR w ciągu dwóch następnych lat. UE i jej państwa członkowskie przekazały na ten cel 1,35 mld EUR, w tym Komisja Europejska – 523,9 mln EUR. Unia wysłała także do Mali misję obserwacyjną mającą za zadanie monitorowanie przebiegu wyborów prezydenckich i parlamentarnych (EOM)⁹⁰.

Działania UE w Mali należy rozważać również w kontekście jej całościowej polityki wobec regionu, realizowanej w ramach Strategii na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju dla Sahelu. Wśród podejmowanych przez Unię działań w tym zakresie (poza tymi w Mali) należy wyróżnić misję EUCAP SAHEL Niger i powołanie specjalnego przedstawiciela dla Sahelu (EU Special Representative for the Sahel). UE jest największym donatorem pomocy rozwojowej i humanitarnej dla tej części świata. W ramach 10. EDF tylko trzem krajom regionu – Nigrowi, Mali i Mauretanii – przekazała łącznie 1,5 mld EUR. W perspektywie finansowej 2014–2020 pomoc ta ma sięgnąć 5 mld EUR i zostanie przekazana poza wymienionymi krajami także Burkina Faso, Senegalowi i Czadowi⁹¹. W latach 2012–2014 Komisja Europejska zgromadziła na pomoc humanitarną dla państw Sahelu 585,4 mln EUR⁹². Natomiast w roku 2012 r. Komisja doprowadziła do zawarcia Globalnego Porozumienia na rzecz Inicjatywy Odporności Afryki Zachodniej (The Global Alliance for Resilience Initiative, AGIR), obejmującego region Sahelu. Unia przeznaczy na ten program w latach 2014–2020 ponad 1,5 mld EUR w ramach 11. EDF⁹³.

Osiągnięcie stabilizacji przez Mali i odbudowa kraju to proces długofalowy. Przywrócenie względnego ładu nie oznacza końca problemów. Nie rozwiązano bowiem jednej z najważniejszych kwestii: Tuaregowie nie dostali gwarancji jakiegokolwiek autonomii. Skutkiem mogą być kolejne ich powstania. W lutym 2015 r. Rada UE w konkluzjach wyraziła zaniepokojenie trwającym wciąż stanem napięcia w północnej części Mali. Podkreśliła, że taka sytuacja zagraża nie tylko integralności i stabilności kraju, ale szerzej – bezpieczeństwu całego regionu⁹⁴. Jednocześnie zamachy w Burkina

⁹⁰ European Union, *European Union launches Election Observation Mission to Mali*, Brussels, 5.07.2013, A 370/13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137770.pdf (data dostępu: 28.06.2013).

⁹¹ European Commission, *EU reinforces its support for the Sahel in the years to come*, Brussels, 4.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1013_en.htm (data dostępu: 17.02.2015).

⁹² European Commission, *Sahel: Food & Nutrition Crisis*, listopad 2014, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_en.pdf (data dostępu: 15.12.2015).

⁹³ Global Alliance for Resilience (AGIR) – Sahel and West Africa, http://www.oecd.org/site/rpca/agir/AGIR%20plaquette_EN_pagebypage.pdf (data dostępu: 15.02.2015).

⁹⁴ Foreign Affairs Council, *Council conclusions on Mali*, Brussels, 9.02.2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-mali/> (data dostępu: 17.12.2015).

Faso w styczniu 2016 r. i na Wybrzeżu Kości Słoniowej w marcu 2016 r. potwierdzają, iż AKIM nie ogranicza się w działaniach do jednego państwa.

7. Czy grozi nam Afrykanistan?

Opisane trzy organizacje: Boko Haram, Al-Shabaab i Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie, poważnie zagrażają pokojowi i bezpieczeństwu regionu. Powodują destabilizację, swoje działania opierają na głęboko zakorzenionych podziałach religijnych i ubóstwie. Wydarzenia z lat 2013–2015 każą pytać, czy mamy do czynienia z globalną, jednolitą i dobrze zorganizowaną siatką terrorystyczną w Afryce Subsaharyjskiej. Inaczej mówiąc, czy dziś kontynent ten staje się „Afrykanistanem”. W tym kontekście należy wskazać pewne prawidłowości.

Po pierwsze mimo licznych działań fundamentalistów islamskich w Afryce Subsaharyjskiej, w szczególności w ostatnich latach, „nie jest to miejsce, gdzie znajduje się swoista kwatera główna terrorystów”⁹⁵.

Po drugie afrykańskim organizacjom terrorystycznym, choć mają ze sobą pewne związki, daleko do współpracy strategicznej i operacyjnej. AKIM zdaniem Kacpra Rękawka jest „za słaba, by stać się spoiwem tych organizacji i połączyć je we wspólnym antyzachodnim projekcie na terenie Afryki”⁹⁶. Ponadto afrykańskie organizacje islamistyczne nie są monolitem, charakteryzują się dużym stopniem zróżnicowania.

Po trzecie, jak wskazuje Rękawek, „tylko Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie aktywnie działa w więcej niż jednym kraju. AS i BH są operacyjnie skoncentrowane, odpowiednio, na Somalii i Nigerii, a ich ataki na cele o charakterze międzynarodowym mają zapewnić im większy rozgłos i popularność. Nie są jednak wyrazem chęci dalszego umiędzynarodowienia działań, na co żadna z trzech organizacji nie jest gotowa”⁹⁷. Należy jednak zauważyć, że istnieje pewien potencjał, który może być wykorzystany przez organizacje w rodzaju Al-Ka'idy do działań wymierzonych nie tylko w rywali afrykańskich, takich jak zamachy na ambasady amerykańskie w Dar es Salaam w Tanzanii i w Nairobi w Kenii w 1998 r.

Po czwarte współpraca afrykańskich organizacji terrorystycznych z tzw. globalnym dżihadem ma dość ograniczony charakter. Filie Al-Ka'idy, także w Afryce, realizują swoje własne, niezależne programy, nawet jeśli nawiązują do działalności tej organizacji⁹⁸. Również kwestii współpracy PI z ugrupowaniami afrykańskimi nie należy interpretować dosłownie i jednoznacznie. Trudno dziś wskazać przykłady

⁹⁵ *W Afryce nie ma centralnego dowództwa terroryzmu – Kacper Rękawek dla radiowej Trójki*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 17.02.2014, <http://www.pism.pl/PISM-w-mediach/W-Afryce-nie-ma-centralnego-dowodztwa-terroryzmu-Kacper-Rekawek-dla-radiowej-Trojki> (data dostępu: 17.12.2015).

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ K. Rękawek, *Zagrożenie...*, op.cit.

⁹⁸ *Raport ostrzega przed grupami luźno powiązanymi z Al-Kaidą*, 8.08.2013, „Nowy Dziennik. Polish Daily News” <http://www.dziennik.com/wiadomosci/artikel/raport-ostrzega-przed-grupami-luzno-powiazanymi-z-al-kaida> (data dostępu: 17.12.2015).

ponadkontynentalnej, zinstytucjonalizowanej współpracy między terrorystami. Choć istnienie owej kooperacji czasami próbują podkreślać same ugrupowania terrorystyczne, co „w realiach subsaharyjskich jest częściej wyrazem aspiracji watażków o zagrożonym statusie, tudzież megalomańskich kaznodziejów”⁹⁹.

Pomoc, jeżeli już jest udzielana przez PI czy Al-Ka’idę ich stronnikom, koncentruje się na wsparciu technicznym, finansowym, logistycznym i szkoleniowym. Brak jej jednak, jak już wspomniano, ściśle określonych, zinstytucjonalizowanych struktur. Zakres i stopień kooperacji jest trudny do określenia. BH, ogłaszając budowanie kalifatu i przeprowadzając spektakularne akcje, dąży do upodobnienia się do PI. Czy oznacza to strategiczny sojusz? Wielu badaczy ma co do tego wątpliwości. Dla PI ugrupowanie z Nigerii to raczej jedna z wielu popierających je organizacji. Wskazuje się również, że samo BH kieruje się przede wszystkim pragmatyzmem, a nie chęcią całkowitego podporządkowania się PI¹⁰⁰.

Zatem błędne jest porównywanie tego, co dzieje się w Afryce, do wydarzeń w Afganistanie, a określenie „Afrykanistan” ma taki podtekst. Damien Helly uważa je za „mylące i zwodnicze”¹⁰¹. Zaczęto je stosować po kryzysie malijskim w 2013 r.¹⁰²

Jednocześnie trzeba zauważyć, że wiele działań podejmowanych przez PI i Al-Ka’idę to elementy walki o wpływy, także w Afryce Subsaharyjskiej. Sprawa przystąpienia do jednej lub drugiej grupy wywołuje kontrowersje i dzieli lokalne organizacje. Za przykład posłużyć może AKIM. Abu Abdallah Osman al-Asimi, jeden z założycieli SGMW, odłączył się od AKIM i utworzył nowe odgałęzienie PI w Maghrebie – Dżund al-Chalifa („żołnierze kalifatu”). Rywalizacja między PI a Al-Ka’idą wpływać może na dalszą brutalizację działań. Dotyczy to zwłaszcza tej drugiej i jej sojuszników, próbujących konkurować z popularnością PI (przykładem zamachy w Paryżu w 2015 r.).

Zakończenie

Unia Europejska opowiada się za wszechstronnym i wielowymiarowym podejściem do problematyki terroryzmu w Afryce Subsaharyjskiej. Zwraca uwagę na trzy kwestie: rozwój społeczno-ekonomiczny państw dotkniętych terroryzmem, wzmocnienie w nich struktur bezpieczeństwa cywilnego i wojskowego, zacieśnienie współpracy regionalnej. UE wspiera finansowo i politycznie działania podejmowane w tym zakresie przez poszczególne kraje Afryki Subsaharyjskiej i organizacje regionalne¹⁰³.

⁹⁹ B. Popławski, op.cit.

¹⁰⁰ S.N. Romaniuk, S. Bobić, *Terror without borders: Boko Haram's pledge to ISIS*, „Geopolitical Monitor”, 9.03.2015, <http://www.geopoliticalmonitor.com/terror-without-borders-boko-harams-pledge-to-isis/> (data dostępu: 17.12.2015).

¹⁰¹ D. Helly, *EU engagement in the Sahel: Lessons from Somalia and AfPak*, „ISSUE Briefs”, 30.11.2012.

¹⁰² B. Popławski, op.cit.

¹⁰³ C. Duodu, *Has Boko Haram shot itself in the foot?*, „New African” 2014, nr 540, s. 17.

Jednocześnie mimo licznych inicjatyw współpraca państw europejskich z afrykańskimi na płaszczyźnie zwalczania terroryzmu pozostaje na stosunkowo niskim poziomie instytucjonalizacji. Część przedsięwzięć podejmowana jest *ad hoc* i nie powoduje wykrystalizowania się trwałych sposobów postępowania lub stałych struktur czy organów. Jeśli już taki efekt przynosi, to owe struktury zazwyczaj nie cechują się dużą złożonością, lecz względną prostotą i nieformalnym charakterem.

Taki stan wynika zarówno z uwarunkowań obiektywnych, jak i ze słabości UE oraz państw afrykańskich.

1. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie zwalczania terroryzmu ma swoistą specyfikę. Terroryzm stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i ich obywateli. Rządy zaś uznają, że tego rodzaju problemy wymagają zachowania jak największej suwerenności i swobody w podejmowaniu działań, co niewątpliwie powoduje pewien opór przed zbyt daleko idącą instytucjonalizacją współpracy międzynarodowej.

2. Unia Europejska jest łącznie (tj. Komisja Europejska i państwa członkowskie) największym donatorem pomocy dla Afryki Subsaharyjskiej. Nie wpływa to jednak na jej rolę w zwalczaniu terroryzmu na tym obszarze. Działania UE mają raczej charakter wspomagający i stymulujący państwa afrykańskie do podejmowania różnych inicjatyw w tym zakresie.

3. Brakuje w UE jednego ośrodka koordynującego współpracę z państwami Afryki dotyczącą zapobiegania i przeciwstawiania się terroryzmowi. Wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa nie spełnia takiej roli (tym bardziej specjalni przedstawiciele). Na to nakłada się problem odpowiedniej koordynacji między działaniami UE w sferze ekonomicznych i politycznych stosunków zewnętrznych. Zasada komplementarności i spójności w polityce Unii wobec Afryki Subsaharyjskiej, odnosząca się też do szeroko pojętego bezpieczeństwa (militarnego, ekonomicznego, żywnościowego, społecznego), jest stosowana w ograniczonym stopniu.

4. Przyjęte przez UE strategie wobec Sahelu i Rogu Afryki stanowią istotny element procesu stabilizacji i pokoju w Afryce Subsaharyjskiej. Dotyczą bowiem regionów najbardziej narażonych i podatnych na wpływy ugrupowań terrorystycznych, a także charakteryzują się niskim poziomem bezpieczeństwa. Ramy geograficzne¹⁰⁴ obu strategii są jednak niedokładnie zdefiniowane (*poorly defined geographic framing*). Brakuje szerszej perspektywy regionalnej, uwzględniającej wydarzenia w państwach Afryki Zachodniej i Północnej. W strategii wobec Sahelu wzięto pod uwagę jedynie tzw. *core states*. Dość pobieżnie opisano znaczenie Algierii i Nigerii dla bezpieczeństwa w regionie. Zdaniem badaczy i analityków to „poważny błąd geostrategiczny”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ B. Rouppert, *The European Strategy for Development and Security in the Sahel: Rupture or Continuity?*, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, Bruxelles 2012, s. 12, http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2012-01-eaac/The_European_strategy_for_the_Sahel-_Berangere_Rouppert.pdf (data dostępu: 18.11.2015).

¹⁰⁵ O. Bello, *Quick...*, op.cit., s. 2; C. Castillejo, *Fragile states: An urgent challenge for EU foreign Policy*, „FRIDE Working Papers” 2015, nr 126.

5. Należy wskazać też „fragmentaryzację odpowiedzi regionalnej” ze strony państw afrykańskich na zagrożenia terrorystyczne¹⁰⁶. Mimo zobowiązań i deklaracji w praktyce stosunki między nimi oparte są na dwustronnych umowach. Jednocześnie trzeba zrozumieć specyfikę polityki zagranicznej poszczególnych państw Afryki, która w dużym stopniu determinowana jest logiką „wróg mojego wroga jest moim przyjacielem”. Przykładem ilustrującym nieufność między państwami kontynentu jest polityka Algierii i Maroka. Popierają one tylko te inicjatywy regionalne (także w zakresie bezpieczeństwa), które wykluczają jedno z nich, tzn. Algieria wspiera przedsięwzięcia regionalne nieobejmujące Maroka i *vice versa*.

6. Na współpracę europejsko-afrykańską dotyczącą zwalczania terroryzmu negatywnie wpływa odmienne postrzeganie przez partnerów źródeł tego zagrożenia. Dla UE mają one charakter wielowątkowy. Są to: niedorozwój gospodarczy, niedemokratyczność systemów politycznych, proliferacja broni masowego rażenia. Państwa Afryki takie podejście traktują jako próbę ingerencji w ich wewnętrzne sprawy.

7. Poszczególne kraje różnie oceniają stopień zagrożenia terrorystycznego u siebie. Wiele rządów nie widzi potrzeby angażowania do walki z nim całej społeczności międzynarodowej, uznając to zjawisko za problem regionalny lub wewnętrzny danego państwa. Spory dotyczą także wyboru środków walki z terroryzmem – stosowania sankcji ekonomicznych wobec państw posądzonych o sponsorowanie terroryzmu oraz przeprowadzania antyterrorystycznych operacji militarnych.

The EU's Approach to the Problem of Terrorism in Sub-Saharan Africa

The article analyses the issue of terrorism in Sub-Saharan Africa and the actions undertaken in this respect by the European Union. It describes the reasons for and determinants of terrorism in this region, pointing out their political, socio-economic and cultural sources. It discusses the institutional and legal bases of the EU's cooperation with the countries of Sub-Saharan Africa in preventing acts of terror in Africa. Furthermore, it discusses the nature and form of financial assistance the EU provides to African countries in their struggle against terrorist groups, focusing on the two major instruments of the EU's external action in this regard: the Peace Facility for Africa and the Instrument contributing to Stability and Peace. The article focuses on presenting the three major terrorist groups that operate in Sub-Saharan Africa: Boko Haram, Al-Shabaab and Al-Qaeda in the Islamic Maghreb. Against the backdrop of challenges and threats arising in relation to the activity of terrorist groups in Sub-Saharan Africa, the author has characterised the EU's key objectives

¹⁰⁶ Ibidem, s. 5; A. Boukhars, *Rethinking security across the Sahara and the Sahel*, „FRIDE Policy Briefs” 2015, nr 199; J. Daemers, *Maghreb–Sahel security cooperation: From mirage to reality?*, w: C. Barrios, T. Koepf (red.), *Re-mapping the Sahel: Transnational Security Challenges and International Responses*, EU Institute for Security Studies, Paris 2014, s. 51–58.

in this respect. In this context, he further discusses the actions undertaken by the EU with the aim to, on the one hand, reduce the combat capabilities of the terrorist groups in Sub-Saharan Africa and, on the other hand, ensure lasting and stable development on the African continent and, consequently, eliminate various negative phenomena. The theoretical tools applied in this case study with regard to the EU are the concepts of 'actorness', 'presence' and 'civilian power'. It is stressed in this context that the EU is capable of 'actively and purposefully undertaking actions towards the other actors in the international arena' and having 'real influence on international affairs' by using mainly economic, financial and political measures.

The article is an attempt to answer the following questions: what is the role of the EU in addressing the problem of terrorism in Sub-Saharan Africa; to what extent do the actions taken by the EU contribute to eliminating this phenomenon in Sub-Saharan Africa; what are the main weaknesses of and challenges to the European (EU) antiterrorist policy towards Sub-Saharan Africa; do the documents adopted by the EU translate into effectiveness of the EU's actions and initiatives; what is the nature and degree of institutionalisation of the cooperation between the two regions in terms of preventing acts of terror in Sub-Saharan Africa.

Keywords: terrorism, Sub-Saharan Africa, Boko Haram (BH), Al-Shabaab (AS), Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AKIM), so-called Islamic State, Al-Qaeda, European Union, EU foreign and security policy, EU development assistance, EU military and civilian missions

