



**plk dr Marek BRYLONEK**  
Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej

---

## **KRYZYS BEZPIECZEŃSTWA W REJONIE SAHELU**

### **Abstract**

*Crisis situations in the Sahel region are nothing new. However geographical vicinity of Europe, historical ties, considerable Sahel states' diasporas living in Europe and in particular last events with direct participation of numerous European countries brought an increased interest in the Sahel in many professional groups.*

*It is worth to take a closer look at this region. The article contains a review of the crisis' reasons and intertwined reactions of international organizations, describing complexity of solving crises in Africa. Since recently African organizations have also been involved in dealing with crises on their continent. Nevertheless there is no doubt that international community is only at the outset of delivering assistance to the Sahel states.*

**Key words** – security, crisis, Africa, Sahel

*To istny ocean, osobna planeta, różnorodny przebogaty kosmos. Tylko w wielkim uproszczeniu, dla wygody, mówimy – Afryka.*

R. Kapuściński

### **Wprowadzenie**

Sahel jest wielkim powierzchniowo regionem geograficznym w północnej Afryce. Rozciąga się od zachodnich, aż do wschodnich wybrzeży Afryki, od Senegalu, poprzez Mauretanię, Mali, Niger, Czad, Sudan, aż po Etiopię i Erytreę. Część zachodnia i środkowa Sahelu, to w większości obszary pustynne. Zamieszkuje je kilkanaście antagonizujących ze sobą plemion pustynnych, od dziesięcioleci toczących ze sobą wyniszczające walki (rys. 1).

Kryzys bezpieczeństwa na terenach zachodniego i środkowego Sahelu nie powinien być zaskoczeniem dla społeczności międzynarodowej. Sytuację położonych tam państw od dawna charakteryzuje bieda, niedorozwój gospodarczy, niedożywienie społeczeństwa, brak perspektyw na poprawę bytu. W rezultacie region trapiiony jest kolejnymi fazami kryzysu humanitarnego, wewnętrznymi konfliktami

socjalnymi, powstawaniem nowych grup kryminalnych i przestępczości zorganizowanej oraz aktywnością terrorystyczną. Na zaostrzenie sytuacji wpłynęły skutki kryzysu libijskiego, w wyniku którego do państw Sahelu przedostały się liczne grupy uzbrojonych bojowników i przestępców<sup>1</sup>.



Źródło: Muggah R., Zyck S., *Konflikty w Mali i Sahelu* (Conflicts in Mali and the Sahel). Międzynarodowy Dziennik Bezpieczeństwa i Rozwoju. 06/07.2013. Londyn 2013.

**Rys. 1. Rejon Sahelu**

Północne rejony Mauretanii, Mali, Nigru i Czadu, ze względu rozległe, bezludne przestrzenie i trudne do kontrolowania, często jedynie umowne granice, stały się królestwem bezprawia i przestępczości (rys. 2). Na terenach tych operują różnorodne grupy przestępcze i terrorystyczne. Należy wśród nich wymienić pustynny lud Tuaregów, z których część ugrupowana jest w Narodowy Front Wyzwolenia Azawadu<sup>2</sup> MNLA (fr. Mouvement National de Libération de l'Azawad) oraz Al-Qaidę Islamskiego Maghrebu AQMI (fr. Al-Qaida Maghreb Islamique) wraz z jej odłamek Ruchem dla Zjednoczenia i Dżihadu Afryki Zachodniej MUJAO (fr. Mouvement pour l'Unité et du Jihad an Afrique de l'Ouest). W związku z atakami terrorystycznymi, w wyniku których śmierć poniosło wielu Amerykanów i Europejczyków, już od 2008 r. region Sahelu znalazł się w zainteresowaniu organizacji międzynarodowych i państw, które w tym rejonie posiadały swoich pracowników i obywateli. Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych, a także między innymi Kanada, Francja i Stany Zjednoczone, rozpoczęły rozważania nad sposobami zapobieżenia aktom przestępczym i terrorystycznym (rys. 3).

<sup>1</sup> B. Pacek, *Nowe misje Unii Europejskiej* (New missions of the European Union). Zeszyty Naukowe AON. 4(89)/2012. Warszawa 2012, s. 28.

<sup>2</sup> Azawad – region na północny Republiki Mali, będący przedmiotem roszczeń Tuaregów, dążących do utworzenia własnego niepodległego państwa o tej samej nazwie.



Źródło: Busch, G.K., *Logistyka wojny w Sahelu (The Logistics of the war in the Sahel)*. Międzynarodowy Dziennik Bezpieczeństwa i Rozwoju. 06/07.2013. Londyn 2013

Rys. 2. Obszar aktywności terrorystycznej w rejonie Sahelu

## Antykryzysowe działania organizacji międzynarodowych

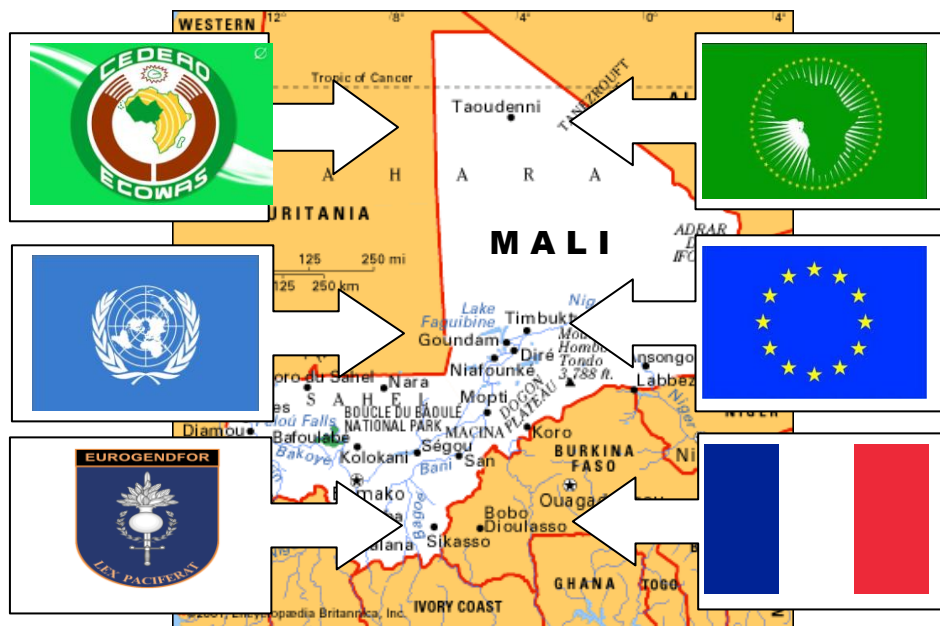
### Unia Afrykańska

Po wojskowym zamachu stanu przeciw prezydentowi Mali Amadou Toumani Touré z 21 marca 2012 r. Unia Afrykańska (UA) zawiesiła Republikę Mali jako członka organizacji. Surowo również potępiła zamach stanu jako wydarzenie destabilizujące państwo i przyczyniające się do wzrostu napięć w regionie. Zamach został przeprowadzony przez żołnierzy sił zbrojnych Mali w proteście przeciw przedstawicielom rządu, który kierował wojska do walki z dobrze wyszkolonymi i uzbrojonymi terrorystami na północy kraju<sup>3</sup>.

Ponadto, Unia Afrykańska zwróciła się z prośbą o pomoc w przywróceniu ładu konstytucyjnego w Republice Mali do trzech organizacji międzynarodowych:

<sup>3</sup> *Koncepcja reagowania kryzysowego misji CSDP w państwach Sahelu (Crisis Management Concept for a CSDP mission in the Sahel)*. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Bruksela 2011, s. 3.

1. Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej ECOWAS<sup>4</sup>.
2. Organizacji Narodów Zjednoczonych.
3. Unii Europejskiej.



Źródło: opracowanie własne.

**Rys. 3. Zestawienie organizacji i państw aktywnie zaangażowanych w poprawę bezpieczeństwa w Mali oraz w regionie Sahelu**

Unia Afrykańska podjęła również dalsze działania zmierzające do rozwiązania powstałego kryzysu. Podczas szczytu Rady Pokoju i Bezpieczeństwa UA (PSC – Peace and Security Council) w dniu 24 października 2012 r. przyjęta została Koncepcja Strategiczna dotycząca rozwiązania kryzysu w Mali<sup>5</sup>. Zasadniczym celem tej koncepcji było określenie warunków wzmocnienia regionalnych i międzynarodowych wysiłków i mobilizacji wszystkich możliwych sił i środków, w celu zapewnienia trwałej stabilizacji Republiki Mali.

Raport przewodniczącego Komisji UA odnosi się również do wysiłków Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej ECOWAS, zmierzających do podjęcia mediacji między Rządem Jedności Narodowej Mali GNU (ang. Gover-

<sup>4</sup> ECOWAS – Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ang. Economic Community of West African States). Grupa regionalna 15 państw Afryki Zachodniej założona w 1975 r., mająca na celu promowanie integracji ekonomicznej z dziedzin gospodarki, przemysłu, transportu, telekomunikacji, bogactw naturalnych, handlu, finansów oraz spraw socjalnych i kulturalnych. (Źródło: [www.ecowas.int](http://www.ecowas.int) – dostęp: 20-11-2013 r.).

<sup>5</sup> *Koncepcja reagowania kryzysowego misji CSDP w Mali (Crisis Management Concept for a possible CSDP mission in Mali)*. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Bruksela 2012, s. 8.

ment of National Unity) i organizacją rebeliancką Narodowy Ruch Wyzwolenia Azawadu MNLA (fr. Mouvement National de Liberation de l'Azawad), ale także do możliwego użycia siły wojskowej państw ECOWAS<sup>6</sup>.

Koncepcja Strategiczna Unii Afrykańskiej dotycząca rozwiązania kryzysu w Mali<sup>7</sup> zawiera siedem celów pośrednich, krótko, średnio i długo terminowych, których osiągnięcie, zgodnie z opiniami ekspertów UE, zapewni trwałą stabilizację Republiki Mali. Do celów tych zalicza się<sup>8</sup>:

1. Zapewnienie praworządności.
2. Zachowanie jedności państwowej i integralności terytorialnej.
3. Zorganizowanie wolnych i transparentnych wyborów.
4. Przeprowadzenie gruntownej reformy sektora bezpieczeństwa.
5. Zapewnienie stabilizacji i sprawiedliwości w procesie budowy państwa post-konfliktowego.
6. Zwalczanie terroryzmu i transgranicznej przestępczości zorganizowanej.
7. Zapewnienie pomocy humanitarnej oraz powrotu przesiedlonych i uchodźców.

Koncepcja strategiczna UA wyraźnie zwraca uwagę na dwa zasadnicze aspekty. Pierwszy z nich dotyczy zakresu podejmowanych działań, który obejmuje obszar całego Sahelu, a nie tylko Republiki Mali po to, aby zapewnić stabilizację w całym regionie i uniknąć powstania podobnego punktu zapalnego w innej ze stolic Sahelu. Drugi aspekt dotyczy potrzeby udzielenia pomocy UA przez inne organizacje międzynarodowe. UA w szczególności zwróciła tu uwagę na potrzebę współpracy z ONZ i UE, argumentując, że przy użyciu jedynie własnych sił i środków nie będzie w stanie zrealizować celów ze swojej koncepcji strategicznej. UA nadmieniła także, że ewentualne zaangażowanie państw afrykańskich w misję z udziałem wojsk będzie tylko zaangażowaniem pomostowym.

Warto zwrócić uwagę, że rola UA w rozwiązaniu tego konfliktu, ograniczyła się zasadniczo do tzw. 'soft power'. Nie wynikało to z faktu ogólnej tendencji w rozwiązywaniu konfliktów przez UA, ale raczej z braku sił i środków umożliwiających przeprowadzenie autonomicznej wojskowej operacji wymuszenia pokoju.

### **Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej ECOWAS**

W dniu 13 czerwca 2012 r. podczas corocznego spotkania Rady Bezpieczeństwa ONZ UN SC (United Nations Security Council) z Radą Pokoju i Bezpieczeństwa UA, przewodniczący ECOWAS wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na użycie brygady sił ECOWAS (Standby Brigade) w celu ustabilizowania sytuacji w Mali.

<sup>6</sup> Raport przewodniczącego Komisji UA dotyczący koncepcji strategicznej rozwiązania kryzysu w Mali (*Report of the Chairperson of the Commission on the Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali*). Unia Afrykańska. Addis Abeba. 2012, s. 1.

<sup>7</sup> *Koncepcja strategiczna Unii Afrykańskiej dotycząca rozwiązania kryzysu w Mali (Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali)*. Unia Afrykańska. Addis Abeba 2012, s. 3.

<sup>8</sup> Tamże s. 3.

Rada Bezpieczeństwa ONZ wyraziła zgodę na użycie sił wojskowych w celu realizacji następujących celów<sup>9</sup>:

- i) Zapewnienie bezpieczeństwa instytucjom przejściowego Rządu Jedności Narodowej,
- ii) Restrukturyzacja i reorganizacja malijskiego sektora bezpieczeństwa,
- iii) Uzyskanie kontroli państwa nad północną częścią kraju,
- iv) Zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

ECOWAS rozpoczął prace planistyczne nad przygotowaniem i skierowaniem sił do Republiki Mali. Natychmiast również zwrócił się o pomoc do ONZ i UE o skierowanie wojskowych ekspertów do pomocy w pracach planowania operacyjnego, logistycznych i rozpoznawczych. Początkowa misja ECOWAS miała nosić nazwę MICEMA (ECOWAS Mission in the Republic of Mali) i miała liczyć około 5000 żołnierzy.

Zadania misji miały objąć: (i) przywrócenie porządku konstytucyjnego, przy użyciu siły, jeśli zajdzie taka potrzeba, (ii) udzielenie pomocy armii malijskiej w odzyskaniu kontroli nad całością terytorium państwa. Zakładano, że mandat ten będzie realizowany poprzez (1) ochronę ludności cywilnej, (2) ochronę organizacji humanitarnych i pozarządowych, (3) stworzenie warunków do bezpiecznego przemieszczania się transportów i (4) stworzenie warunków do powrotu przesiedlonych i uchodźców.

Trzon sił operacyjnych miały tworzyć kontrybucje czterech państw ECOWAS, tj. Nigru, Nigerii, Senegalu i Wybrzeża Kości Słoniowej. Wkrótce okazało się, że bez znaczącego wsparcia innych organizacji MICEMA może w ogóle się nie odbyć. Organizacji ECOWAS brakowało kluczowych sił i środków, jak na przykład transport strategiczny i taktyczny, zintegrowany system dowodzenia, elementy zabezpieczenia medycznego.

Pod koniec 2012 r. nazwa planowanej misji została zmieniona na AFISMA (African-led International Support Mission in Mali). Organizacjom i państwom Afryki zależało, aby podkreślony został kontynentalny wymiar interwencji. Przy pomocy planistów z ONZ i UE sfinalizowano prace przygotowawcze, a Rada Bezpieczeństwa ONZ w swojej Rezolucji nr 2085 z 20.12.2012 r. autoryzowała rozmieszczenie misji AFISMA na terytorium Mali. Misja została powołana na wstępny czas jednego roku i upoważniona do podejmowania wszelkich niezbędnych działań, pozostających w zgodności z międzynarodowym prawem humanitarnym oraz przy poszanowaniu integralności terytorialnej i suwerenności Republiki Mali, zmierzających do<sup>10</sup>:

- (a) Odbudowania zdolności malijskich sił bezpieczeństwa,

<sup>9</sup> *Koncepcja strategiczna Unii Afrykańskiej dotycząca rozwiązania kryzysu w Mali (Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali)*. Unia Afrykańska. Addis Abeba 2012, s. 1.

<sup>10</sup> *Rezolucja nr 2085 (2012). Resolution 2085 (2012)*. Rada Bezpieczeństwa ONZ. Nowy Jork 2012, s. 4.

(b) Wsparcia władz Republiki w odzyskiwaniu obszarów północnych państwa, pozostających pod kontrolą zbrojnych grup terrorystycznych, ekstremistycznych i przestępczych, redukcji ich zdolności, tak aby podejmowane działania nie zagrażały ludności cywilnej,

(c) Wsparcia władz malijskich w utrzymaniu bezpieczeństwa,

(d) Wsparcia władz Republiki w zapewnieniu ich podstawowego obowiązku, jakim jest ochrona własnych obywateli,

(e) Wsparcia władz malijskich w utworzeniu tzw. bezpiecznego otoczenia SASE (Safe and Secure Environment) dla dostaw pomocy humanitarnej oraz dobrowolnego powrotu przesiedlonych i uchodźców,

(f) Ochrony personelu, budynków, sprzętu i wyposażenia misji.

Mimo podjętych wysiłków, z początkiem stycznia 2013 r. rozpoczęła się ofensywa terrorystów z północnych terenów Mali, którzy rozpoczęli przemieszczanie się na południe w celu opanowania środkowej i południowej części kraju. W odpowiedzi na pogarszającą się sytuację w tym państwie, prezydent Francji François Hollande, w związku ze wcześniejszymi uzgodnieniami z władzami malijskimi i UA oraz w wykonaniu zapisów Rezolucji nr 2085, w dniu 11 stycznia 2013 r. zadeklarował gotowość Francji do zatrzymania ofensywy dżihadistów. Jeszcze tego samego dnia rozpoczęły się działania wojsk francuskich pod kryptonimem operacji Serval<sup>11</sup>.

Rozmieszczanie sił AFISMA rozpoczęło się 17 stycznia 2013 r. wraz z przybyciem kontyngentu sił Nigerii o liczebności około 1000 żołnierzy. W kolejnym tygodniu przybył do Mali około 150-osobowy kontyngent sił Burkina Faso. Szacuje się, że na 31 stycznia 2013 r. siły AFISMA składały się z około 1400 żołnierzy między innymi z Nigerii, Senegalu, Burkina Faso i Nigru. Napływające kontyngenty narodowe rozmieszczano w strategicznych miastach tak na północy, jak i południu Mali. 3 marca 2013 r. AFISMA składała się już z około 6000 żołnierzy, wśród których największe kontrybucje wydzieliły Czad (ok. 2000 żołnierzy), Nigeria (ok. 1000 żołnierzy), Togo (ok. 700 żołnierzy), Niger (ok. 700 żołnierzy) i Senegal (ok. 500 żołnierzy)<sup>12</sup>.

Od początku trwania misji AFISMA jasne było, że interwencja sił ECOWAS była jedynie wstępnym wsparciem dla Republiki Mali oraz że misja ta powinna być w przyszłości zastąpiona siłami pod egidą ONZ.

Skuteczność operacji wojskowej Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej była od samego początku mocno ograniczona niewielką posiadaną ilością kluczowych sił i środków. Ponadto regionalne realia rejonu Sahelu implikowały wątpliwości tymczasowo powołanego rządu Mali co do skuteczności działania na ich terytorium wojsk państw sąsiednich, które przecież borykały się z podobnymi jak Mali problemami.

<sup>11</sup> *Raport przewodniczącego Komisji UA dotyczący misji AFISMA (Report of the Chairperson of the Commission on the AFISMA)*. Unia Afrykańska. Addis Abeba. 2013, s. 1.

<sup>12</sup> *Ibidem* s. 1.

## Organizacja Narodów Zjednoczonych

25 kwietnia 2013 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ jednogłośnie przyjęła Rezolucję nr 2100 ustanawiającą misję ONZ w Republice Mali, znaną pod akronimem MINUSMA (fr. Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali). Przekazanie odpowiedzialności za teatr operacji między misjami AFISMA i MINUSMA nastąpiło 1 lipca 2013 r. Liczebność misji ONZ dopuszczona jej mandatem to 12 640 personelu mundurowego (11 200 wojska i 1440 policji).

Mandat misji MINUSMA zobligował ją do wsparcia władz Republiki Mali w zapewnieniu stabilizacji w głównych skupiskach ludzkich, do ochrony ludności cywilnej, wsparcia procesów politycznych i wyborczych oraz do zapewnienia przestrzegania praw człowieka<sup>13</sup>. Chociaż większość sił misji ECOWAS przeszła pod dowództwo misji ONZ, w związku z tym, że AFISMA liczyła ok. 6500 żołnierzy, konieczne było przeprowadzenie nowego procesu generacji sił.

Fakt przejęcia odpowiedzialności przez ONZ po raz kolejny potwierdził, że organizacja ta jest w zasadzie jedyną istniejącą, zdolną do realizacji tak wielowymiarowych i zintegrowanych przedsięwzięć. Mandat misji MINUSMA został określony jako „solidny peacekeeping”, co oznacza, że błękitne hełmy mogą nie tylko używać siły w samoobronie, ale przede wszystkim w obronie mandatu misji. W praktyce oznacza to, że siła może być użyta na szczeblu taktycznym, przeciwko każdemu, kto utrudnia realizację mandatu. Jednak zgodnie z jego zapisami nie jest to misja wymuszania pokoju ani tym bardziej operacja antyterrorystyczna. Żołnierze ONZ nie powinni, więc podejmować bezpośrednich konfrontacji ogniowych z grupami zbrojnymi z północy Mali. Zadanie to pozostawione zostało francuskiej operacji Serval, której mandat stał się połączeniem zgody władz malijskich na interwencję oraz Rezolucji nr 2100<sup>14</sup>. Mandat misji MINUSMA przewidziany został na 12 miesięcy, licząc od 1 lipca 2013 r.

Na uwagę zasługuje fakt, że gros personelu misji MINUSMA w wyniku tzw. ‘re-hatting’ stanowiły wcześniejsze siły misji AFISMA z państw sąsiednich Republiki Mali, do obecności których Malijczycy podchodzili z dużą rezerwą. Tymczasowe władze Mali w roli organizacji, która mogłaby szczególnie pomóc temu państwu w poprawie sytuacji bezpieczeństwa oraz w poprawie poziomu życia widziały Unię Europejską.

## Unia Europejska

Antycypując możliwe scenariusze rozwoju sytuacji bezpieczeństwa w regionie Sahelu, Unia Europejska jeszcze w 2010 roku rozpoczęła prace planistyczne nad możliwym wsparciem tego rejonu. W 2011 r. przyjęła strategię dla bezpieczeństwa

<sup>13</sup> Rezolucja nr 2100 (2013). *Resolution 2100 (2013)*. Rada Bezpieczeństwa ONZ. Nowy Jork 2013, s. 2.

<sup>14</sup> Tardy, T., *Alert. Mali: ONZ przejmuje odpowiedzialność (Mali: the UN takes over)*. EUISS. Paryż 2013, s. 2.



i rozwoju Sahelu, dokument normujący rodzaje i zakresy możliwych opcji pomocowych.

UE rozpoczęła również rozważania nad możliwym rozmieszczeniem misji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony CSDP (Common Security and Defence Policy). Pod koniec 2011 r., kiedy sytuacja w Republice Mali zaczęła się zaostriżać, Niger pozostał jedynym względnie stabilnym państwem w regionie. W przeciwieństwie do innych państw Sahelu, rząd Republiki Nigru wyraził zdecydowaną wolę przyjęcia na swoim terytorium cywilnej misji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Strategicznym celem obecności Unii Europejskiej w państwach Sahelu w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest poprawa stabilności politycznej, bezpieczeństwa i praworządności. Pochodną tego celu jest wzmocnienie skuteczności rządowych sił bezpieczeństwa. Ma to doprowadzić do osłabienia grup terrorystycznych, a w przyszłości – do całkowitej ich eliminacji. W Nigrze funkcjonują trzy typy sił bezpieczeństwa: Policja Narodowa, Straż Narodowa oraz Żandarmeria. Ich zdolności operacyjne i skuteczność są jednak niewystarczające. To właśnie na szkoleniu i poprawie zdolności wyżej wymienionych typów sił skupiła się misja Unii Europejskiej – EUCAP Sahel Niger. W skład misji wchodzi około 50 osób personelu międzynarodowego. Jego zdecydowaną większość stanowią prawnicy, sędziowie, policjanci i żandarmi. Misja realizuje zadania szkolenia, monitorowania, doradztwa i koordynacji sił bezpieczeństwa Nigru<sup>15</sup>.

Oprócz misji w Nigrze, UE rozmieściła w Mali od stycznia 2013 r. wojskową misję doradczo-szkoleniową EUTM Mali. Misja ta również wpisuje się w strategię UE dla bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu. Zgodnie z zapisami Rezolucji nr 2071 z dnia 12 października 2012 r. Rady Bezpieczeństwa ONZ, wzywającej organizacje międzynarodowe do udzielenia pomocy rządowi Republiki Mali w celu poprawy zdolności i skuteczności działania ich sił zbrojnych<sup>16</sup>, UE zdecydowała o swoim udziale z zastrzeżeniem, że misja doradczo-szkoleniowa będzie jedynie funkcjonować na terenie bezpieczniejszego południa państwa i nie będzie w żaden sposób wspierać aktywności operacyjnej na północy<sup>17</sup>.

Zgodnie z przyjętym mandatem, w krótkiej perspektywie czasu, misja ma za zadanie uzupełnić braki operacyjne sił zbrojnych Mali poprzez:

(i) Wyszkolenie taktycznego zgrupowania sił połączonych Mali wielkości batalionu GTIA (fr. Groupements Tactiques Interarmes) oraz działających na jego rzecz pododdziałów wsparcia.

---

<sup>15</sup> Pacek B., *Nowe misje Unii Europejskiej (New missions of the European Union)*. Zeszyty Naukowe AON. 4(89)/2012. Warszawa 2012, s. 29.

<sup>16</sup> *Rezolucja nr 2071 (2012). Resolution 2071 (2012)*. Rada Bezpieczeństwa ONZ. Nowy Jork 2012, s. 3.

<sup>17</sup> *Koncepcja reagowania kryzysowego wojskowej misji CSDP w Mali (Crisis Management Concept for a possible CSDP military mission in Mali)*. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Bruksela 2012, s. 14.

- (ii) Doradztwo z zakresu tworzenia i funkcjonowania systemów dowodzenia.
- (iii) Doradztwo z zakresu funkcjonowania systemów logistycznych.

W średniej i długiej perspektywie misja będzie zaangażowana w doradztwo siłom zbrojnym Mali z zakresu nowoczesnych metod dowodzenia i zarządzania<sup>18</sup>.

Oprócz dwóch wyżej wymienionych misji reagowania kryzysowego Unia Europejska zaproponowała również realizację „usług dodatkowych” na rzecz misji AFISMA w formie mechanizmu domu clearingowego (clearing house). Celem aktywacji platformy ‘clearing house’ było wsparcie misji AFISMA w celu osiągnięcia przez nią pełnych zdolności operacyjnych, w szczególności poprzez koordynację przemieszczenia poszczególnych kontyngentów narodowych, a w dalszej perspektywie poprzez koordynację przemieszczenia sprzętu i amunicji<sup>19</sup>.

Dom clearingowy wsparcia misji ECOWAS został utworzony w Brukseli w oparciu o zasoby Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej, będącego częścią Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Funkcjonował, jako główne biuro gromadzące wszystkie wnioski i prośby wpływające za pośrednictwem oficerów łącznikowych Sztabu Wojskowego UE od afrykańskich państw-kontrybutorów misji AFISMA. Gromadził także oferty pomocy dla AFISMY od państw członkowskich UE oraz państw trzecich. W dalszej kolejności dom clearingowy dokonywał rozdziału propozycji pomocy zgodnie z otrzymywanymi zapotrzebowaniami.

Zaangażowanie UE w rozwiązanie kryzysu bezpieczeństwa w państwach Saheelu jest złożone i wielowymiarowe. Wynika z bieżącego unijnego poziomu ambicji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, który obecnie pozwala na rozmieszczenie kilku misji o ograniczonej liczebności personelu (30–50 żołnierzy i/lub funkcjonariuszy) bez praw wykonawczych (non-executive mission), raczej niż jednej misji o większej liczebności z prawami wykonawczymi (executive mission). Reasumując: UE obecna jest w rejonie Saheelu w postaci cywilnej misji doradczo-szkoleniowej EUCAP Sahel Niger oraz wojskowej misji doradczo-szkoleniowej EUTM Mali. W okresie funkcjonowania misji ECOWAS AFISMA, tj. w pierwszej połowie 2013 r., świadczyła także na rzecz tej misji usługi domu clearingowego „clearing house”.

### Francuska operacja Serval

W odpowiedzi na wniosek tymczasowego prezydenta Republiki Mali w dniu 11 stycznia 2013 r. Francja rozpoczęła interwencję wojskową zmierzającą do odzyskania trzech północnych prowincji Mali, opanowanych przez islamistyczne ugrupowania zbrojne. Prezydent Francji podjął decyzję o udziale wojsk francuskich w odparciu ataku islamistów na centralną część Mali w ciągu zaledwie kilku tygodni. Jako przyczyny francuskiej interwencji podaje się (i) chęć obrony inte-

<sup>18</sup> Tamże s. 15.

<sup>19</sup> *Europejska Służba Działań Zewnętrznych zapewnia mechanizm domu clearingowego dla misji AFISMA w Mali (EEAS provides a ‘Clearing House’ mechanism to support AFISMA mission in Mali)*. Informacja prasowa. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Bruksela 2013, s. 1.

gralności Mali, (ii) chęć zapobieżenia destabilizacji Mali oraz państw sąsiednich oraz (iii) obowiązek zwalczania terroryzmu<sup>20</sup>.

Francja, jako pierwsze państwo, ostrzegła światową społeczność o obecności radykalnych grup terrorystycznych na północy Mali. Ponadto, jako pierwsze z państw NATO rozpoczęła interwencję, będąc świadomą, że prawdopodobnie żaden inny kraj się w znaczący sposób się do niej nie przyłączy. Nawet fakt przetrzymywania przez terrorystów francuskich zakładników na północy Mali i możliwym odwecie na nich, nie odwiódł Francji od interwencji.

Potencjalne zagrożenia wynikające ze skutków interwencji Francji w Mali, zostały szczegółowo przeanalizowane przez gabinety ministerialne Paryża. W zasadzie dwa główne czynniki zdecydowały o przeprowadzeniu interwencji. Pierwszy czynnik, to sprzyjające warunki geograficzne. Północne rejony Mali – to rozległe tereny pustynne, umożliwiające łatwą identyfikację i eliminację gangów przestępczych. W otwartym terenie nawet dobrze wyposażone i uzbrojone grupy przestępcze nie mają szans skutecznego przeciwstawienia się nowoczesnym i wyposażonym w najnowsze technologie armiom. Drugi czynnik, to fakt wrogiego nastawienia społeczności lokalnych Mali do terrorystów, spowodowany między innymi zbrodniami popełnianymi przez przestępców na ludności lokalnej, takimi jak gwałty, palenie domostw czy rekrutacja dzieci-żołnierzy. Większość terrorystów działających w ugrupowaniach islamistycznych pochodzi z państw arabskich i nie ma żadnych związków z Mali. Kontekst ten jest zupełnie inny od działań ugrupowań partyzanckich wspieranych przez społeczności lokalne<sup>21</sup>.

W pierwszych dniach interwencji francuskie siły powietrzne prowadziły bombardowania nacierających na południe Mali ugrupowań terrorystycznych. Niszczono także infrastruktury logistyczne terrorystów w północnej części Republiki. Pierwsza grupa bojowa sił francuskich została sformowana z elementów stacjonujących w Czadzie, Senegalu i Wybrzeżu Kości Słoniowej. Z Francji napływały kolejne komponenty wojsk i sprzętu. Pod koniec stycznia 2013 r. francuskie siły lądowe, wspierane przez śmigłowce uderzeniowe, oswobodziły miasta Timbuktu i Gao. Z początkiem lutego zakończyła się ofensywa antyterrorystyczna. W marcu, z pomocą wojsk czadyjskich, francuskie jednostki powietrznodesantowe rozpoczęły oswabdzanie matecznika terrorystów w północno-wschodnim rejonie Mali – Kidal. Siły Francji liczyły około 4000 żołnierzy. Na początku kwietnia rozpoczęto wycofywanie wojsk, zakładając, że miejsce wojsk francuskich zajmie częściowo misja ECOWAS. We wrześniu 2013 r. François Hollande ogłosił zwycięstwo

---

<sup>20</sup> De Boissière, J.B., *Operacja Serval w Mali: Walka z terroryzmem i pomoc dla państw o niestabilnej sytuacji (Operation Serval in Mali: Fight against the terrorism and the Strengthening of fragile states)*. Przegląd Narodowych Forów Strategii. National Strategy Forum Review. Chicago 2013, s. 1.

<sup>21</sup> De Boissière, J.B., *Operacja Serval w Mali: Walka z terroryzmem i pomoc dla państw o niestabilnej sytuacji (Operation Serval in Mali: Fight against the terrorism and the Strengthening of fragile states)*. Przegląd Narodowych Forów Strategii. National Strategy Forum Review. Chicago 2013, s. 3.

w wojnie z terrorystami. Ponadto poinformował nowo wybranego prezydenta Mali, Ibrahima Boubacara Keite, o dalszej gotowości Francji do wsparcia Mali, gdyby zaistniała taka potrzeba<sup>22</sup>.

### EUROGENDFOR, EGF – Europejskie Siły Żandarmerii

Europejskie Siły Żandarmerii EGF zostały ustanowione 17 września 2004 r. w Noordwijk w Holandii. Utworzenie EGF zostało zaproponowane w ramach realizacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jako wkład w zapewnienie bezpieczeństwa, poszanowania prawa i sprawiedliwości, przez francuską minister obrony Michele Alliot-Marie na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony państw UE w Rzymie w październiku 2003 r. Inicjatywę Francji przede wszystkim poparli ministrowie Włoch, Holandii, Portugalii i Hiszpanii, posiadający siły policyjne o statusie wojskowym, zdolne do realizacji zadań policyjnych polegających na wzmocnieniu i zastąpieniu policji lokalnej. Tym samym powstały siły przeznaczone do wypełniania zadań policyjnych w operacjach zarządzania kryzysowego o nazwie – Europejskie Siły Żandarmerii. EUROGENDFOR może zostać wykorzystany pod egidą Unii Europejskiej, Paktu Północnoatlantyckiego NATO, Organizacji Narodów Zjednoczonych, innej organizacji międzynarodowej lub koalicji państw<sup>23</sup>. Pełnoprawnymi członkami EGF jest 7 państw Unii Europejskiej posiadających siły policyjne o statusie wojskowym: Francja, Hiszpania, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia i Włochy. Ponadto status partnera posiada Litwa, a status obserwatora – Turcja.

Na początku 2013 r., podczas holenderskiej prezydencji komitetu decyzyjnego EUROGENDFOR – CIMIN (fr. Comité Interministeriel du Haut Niveau), rozpoczęły się rozważania i wstępne prace planistyczne nad możliwym zaangażowaniem EGF w misję policyjną w Republice Mali. Komitet CIMIN zdecydował, że w miarę potrzeb i możliwości EGF powinien przede wszystkim funkcjonować pod egidą UE, do której, ze względu na fakt, że wszystkie państwa członkowskie EGF są jednocześnie członkami UE, jest mu najbliższej instytucjonalnie. Jednocześnie w wyniku rozmów z instytucjami zarządzania kryzysowego UE określono Republikę Mali, jako państwo, w którym misja EUROGENDFOR byłaby najbardziej pożądana. EGF skierował także do struktur UE w Brukseli swoich ekspertów ds. planowania strategicznego, którzy we wrześniu 2013 r. wraz z ekspertami UE uczestniczyli w rekonesansie planistycznym nowej potencjalnej misji zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej – Europejskich Sił Żandarmerii w Mali.

W wyniku przeprowadzonych prac sporządzono dokument „Zestawienie opcji EUROGENDFOR dla Mali”, który zakładał, iż w związku z już znaczną obecnością międzynarodową w tym państwie, misja EGF posiadałaby jedynie rolę wspie-

<sup>22</sup> O. Tramond, *Wczesne doświadczenia i wnioski z francuskiej operacji Serval w Mali (Early lessons learned from France's operation Serval in Mali)*. Magazyn Army. Arlington 2013, s. 4.

<sup>23</sup> *Europejskie Siły Żandarmerii: Poza potencjał (The European Gendarmerie Force: Beyond potential)*. Policy brief. Clingendael Conflict Research Unit. Haga 2012, s. 1.

rająca przy liczebności około 50 funkcjonariuszy i skupiłaby się na funkcjach szkoleniowo-doradczych<sup>24</sup> na korzyść jednego lub kilku z trzech rodzajów sił bezpieczeństwa funkcjonujących w Mali: Żandarmerii, Policji lub Straży Narodowej. Odnośnie do eksperckiego zakresu funkcjonowania misji założono, że czynności doradczo-szkoleniowe dotyczyłyby nie tylko merytorycznych umiejętności policyjnych, ale także elementów funkcjonalnych każdej struktury sił bezpieczeństwa, jak spraw finansowych, kadrowych i logistycznych.

W zestawieniu opcji dokonano rozważań nad dwoma możliwymi opcjami EGF dla Republiki Mali. Przedtem jednak przyjęto wspólne założenia dla obu opcji<sup>25</sup>:

1. Misja EUROGENDFOR stanowić będzie komponent misji UE.
2. Będzie misją doradczo-szkoleniową bez praw wykonawczych.
3. Funkcjonować będzie w stolicy Mali – Bamako.

4. Działalność szkoleniową prowadzić będzie w oparciu o dwa malijskie centra szkolenia zlokalizowane w okolicach Bamako, centrum szkoleniowe policji oraz centrum szkoleniowe żandarmerii narodowej.

Opcja pierwsza – pionowa – zakłada działalność na poziomie strategicznym, operacyjnym i/lub taktycznym, na korzyść jednej z trzech malijskich sił bezpieczeństwa, tj. żandarmerii, policji lub straży narodowej. Formacją preferowaną przez planistów, ze względu na bliskie podobieństwa struktury i zasad funkcjonowania do EUROGENDFOR jest malijska żandarmeria. W założeniach, czynności misji miałyby się skupić głównie na działalności szkoleniowej na rzecz kadry kierowniczej formacji oraz na funkcjach doradczych dla kluczowych osób funkcyjnych.

Opcja druga – pozioma – zakłada funkcjonowanie na jednym tylko poziomie, strategicznym, operacyjnym lub taktycznym, jednak na rzecz wszystkich trzech wymienionych powyżej malijskich sił bezpieczeństwa. W opcji tej komponent EGF stanowiłby zasadniczą część pionu szkoleniowego misji UE. Na bazie malijskich centrów szkoleniowych prowadziłby głównie szkolenia z zakresu działalności policyjnej, tj. rozpoznanie kryminalne, działalność dochodzeniowo-śledcza, zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz techniki interwencji. Ze względu na znacznie lepszą widoczność w regionie, opcja druga jest preferowana do realizacji<sup>26</sup>.

Oczekuje się, że ostateczne decyzje odnośnie zaangażowania EUROGENDFOR pod egidą UE w Republice Mali zapadną w drugim lub trzecim kwartale 2014 r.

---

<sup>24</sup> Zestawienie opcji EUROGENDFOR dla Mali (*EUROGENDFOR options paper for Mali*). Stałe Dowództwo EUROGENDFOR. Vicenza 2013, s. 4.

<sup>25</sup> Tamże, s. 5.

<sup>26</sup> Zestawienie opcji EUROGENDFOR dla Mali (*EUROGENDFOR options paper for Mali*). Stałe Dowództwo EUROGENDFOR. Vicenza 2013, s. 6.

## Zakończenie

Sytuacja kryzysowa w rejonie Sahelu i wynikające z niej konflikty wewnętrzne i zagrożenia są jednym z najpoważniejszych współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa, które mają bezpośredni wpływ na sytuację w Europie. Z tych względów w rozwiązanie tego kryzysu zaangażowały się liczne organizacje międzynarodowe, a ponadto toczą się procesy planistyczne nowych misji. Wielu lat potrzeba, aby w państwach Sahelu ukształtować i wyszkolić sprawnie funkcjonujące siły zbrojne i bezpieczeństwa.

W Republice Mali działania terrorystów należały do szczególnie dotkliwych i wymagały zdecydowanej interwencji międzynarodowej. W związku ze względnyim uspokojeniem sytuacji, w wyniku osłabienia islamistycznych ugrupowań rebelianckich, nadszedł czas na działalność organizacji humanitarnych, pozarządowych i innych w celu zapoczątkowania procesów zmierzających przede wszystkim do poprawy warunków życia mieszkańców, dostępu do edukacji i służby zdrowia.

## Bibliografia

- Busch, G.K., *Logistyka wojny w Sahelu (The Logistics of the war in the Sahel)*. Międzynarodowy Dziennik Bezpieczeństwa i Rozwoju. 06/07.2013. Londyn 2013.
- De Boissière, J.B., *Operacja Serval w Mali: Walka z terroryzmem i pomoc dla państw o niestabilnej sytuacji (Operation Serval in Mali: Fight against the terrorism and the Strengthening of fragile states)*. Przegląd Narodowych Forów Strategii. National Strategy Forum Review. Chicago 2013.
- Europejska Służba Działań Zewnętrznych zapewnia mechanizm domu clearingowego dla misji AFISMA w Mali (EEAS provides a 'Clearing House' mechanism to support AFISMA mission in Mali)*. Informacja prasowa. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Bruksela 2013.
- Europejskie Siły Żandarmerii: Poza potencjał (The European Gendarmerie Force: Beyond potential)*. Policy brief. Clingendael Conflict Research Unit. Haga 2012.
- Koncepcja reagowania kryzysowego wojskowej misji CSDP w Mali (Crisis Management Concept for a possible CSDP military mission in Mali)*. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Bruksela 2012.
- Koncepcja reagowania kryzysowego misji CSDP w państwach Sahelu (Crisis Management Concept for a CSDP mission in the Sahel)*. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Bruksela 2011.
- Koncepcja strategiczna Unii Afrykańskiej dotycząca rozwiązania kryzysu w Mali (Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali)*. Unia Afrykańska. Addis Abeba 2012.
- Muggah R., Zyck S., *Konflikty w Mali i Sahelu (Conflicts in Mali and the Sahel)*. Międzynarodowy Dziennik Bezpieczeństwa i Rozwoju. 06/07.2013. Londyn 2013.
- Pacek B., *Nowe misje Unii Europejskiej (New missions of the European Union)*. Zeszyty Naukowe AON. 4(89)/2012. Warszawa 2012.

- Raport przewodniczącego Komisji UA dotyczący koncepcji strategicznej rozwiązania kryzysu w Mali (Report of the Chairperson of the Commission on the Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali)*. Unia Afrykańska. Addis Abeba. 2012.
- Raport przewodniczącego Komisji UA dotyczący misji AFISMA (Report of the Chairperson of the Commission on the AFISMA)*. Unia Afrykańska. Addis Abeba. 2013.
- Rezolucja nr 2071 (2012). Resolution 2071 (2012)*. Rada Bezpieczeństwa ONZ. Nowy Jork 2012.
- Rezolucja nr 2085 (2012). Resolution 2085 (2012)*. Rada Bezpieczeństwa ONZ. Nowy Jork 2012.
- Rezolucja nr 2100 (2013). Resolution 2100 (2013)*. Rada Bezpieczeństwa ONZ. Nowy Jork 2013.
- Strategia Unii Europejskiej dla bezpieczeństwa i rozwoju Sahelu (European Union Strategy for Security and Development in the Sahel)*. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Bruksela 2011.
- Tardy, T., *Alert. Mali: ONZ przejmuje odpowiedzialność (Mali: the UN takes over)*. EUISS. Paryż 2013.
- Tramond, O., *Wczesne doświadczenia i wnioski z francuskiej operacji Serval w Mali (Early lessons learned from France's operation Serval in Mali)*. Magazyn Army. Arlington 2013.
- Zestawienie opcji EUROGENDFOR dla Mali (EUROGENDFOR options paper for Mali)*. Stałe Dowództwo EUROGENDFOR. Vicenza 2013.

---

## SECURITY CRISIS IN THE SAHEL REGION

### Abstract

*Crisis situations in the Sahel region are nothing new. However geographical vicinity of Europe, historical ties, considerable Sahel states' diasporas living in Europe and in particular last events with direct participation of numerous European countries brought an increased interest in the Sahel in many professional groups.*

*It is worth to take a closer look at this region. The article contains a review of the crisis' reasons and intertwined reactions of international organizations, describing complexity of solving crises in Africa. Since recently African organizations have also been involved in dealing with crises on their continent. Nevertheless there is no doubt that international community is only at the outset of delivering assistance to the Sahel states.*

**Key words** – security, crisis, Africa, Sahel

*„It is a veritable ocean, a separate planet, A varied, immensely rich cosmos. Only with the greatest simplification, For the sake of convenience, can we say – Africa”.*

R. Kapuściński

## Introduction

The Sahel is an immense geographical region in North Africa. It is stretching from the west coast to the east coast of Africa, respectively through Senegal, Mauritania, Mali, Niger, Chad, Sudan, until Ethiopia and Eritrea. The Sahel's western and central parts are mainly desert. They are home for a few antagonizing desert populations, since decades conducting destructive struggles (Figure 1).

The security crisis in the region of western and central Sahel should not be surprising for international community. The situation of the states located there is characterized by poverty, economic underdevelopment, malnutrition of society and complete lack of perspectives for any ameliorations. These facts are leading to consecutive phases of humanitarian crisis, internal social conflicts, formation of criminal groups and organized crime as well as terrorist activities. The consequences of the Libyan crisis aggravated this situation, resulting in numbers of armed bandits and extremists stepping from Libya to southern states<sup>1</sup>.



Source: Muggah R., Zyck S., *Conflicts in Mali and the Sahel*. International Journal of Stability and Development. 06/07.2013. London 2013.

**Figure 1. The Sahel's region**

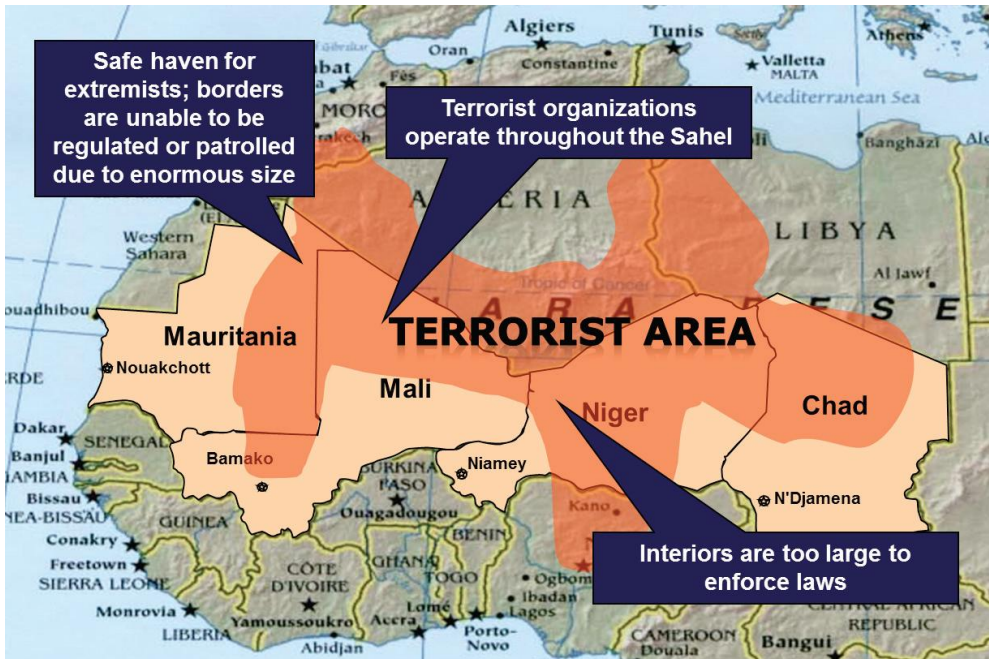
Northern regions of Mauritania, Mali, Niger and Chad, because of their vast, uninhabited, difficult to control spaces and very often only contractual borders, became kingdom of crime and lawlessness (Figure 2). There are various terrorist and bandit groups operating at these areas. The most influential among them are the Touaregs, part of whom is grouped into the National Movement of the

<sup>1</sup> B. Pacek, *New missions of the European Union*. NDU Scientific Papers. 4(89)/2012. Warsaw 2012, p. 39.



Azawad's<sup>2</sup> Liberation MNLA (fr. Mouvement National de Libération de l'Azawad), Al-Qaida of the Islamic Maghreb AQMI (fr. Al-Qaida Maghreb Islamique) together with its fraction Movement for Unity and Jihad of the Western Africa MUJAO (fr. Mouvement pour l'Unité et du Jihad an Afrique de l'Ouest). Because of the terrorist attacks resulting in deaths of many American and European citizens, since 2008 the Sahel's region has raised interest of international organizations and states possessing there their employees and citizens.

The European Union, the United Nations organizations and also among others Canada, France and the United States started deliberations on possible ways of preventing banditry and terrorist attacks (Figure 3).



Source: Busch, G.K., *The Logistics of the war in the Sahel*. International Journal of Security and Development. 06/07.2013. London 2013.

**Figure 2. Area of terrorist activity in the Sahel region**

<sup>2</sup> Azawad – region at the north of the Republic of Mali which is a subject of claims of Touaregs, aiming at founding their own independent state under the same name (author's note).

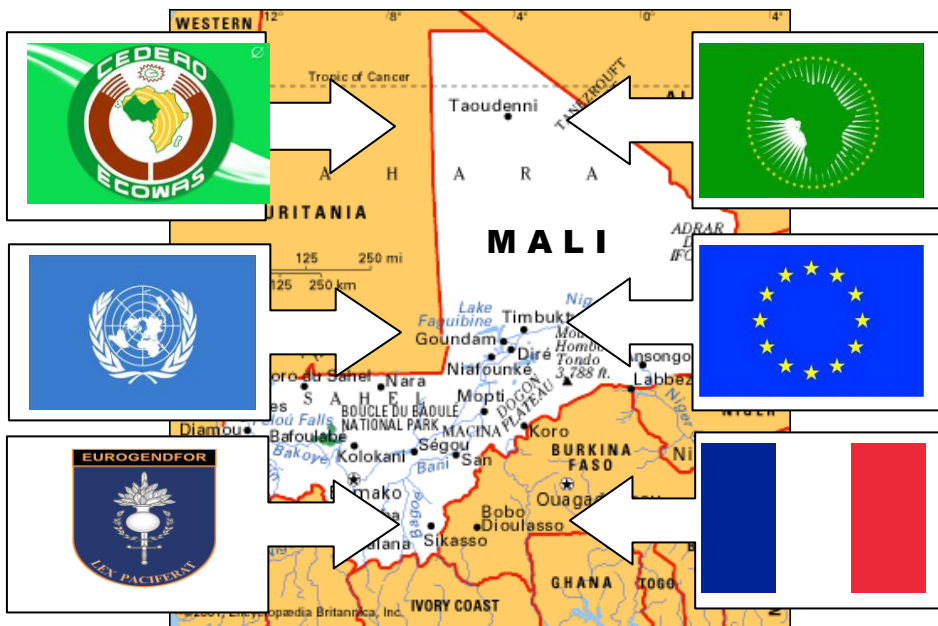
## Anti-crisis activities of international organizations

### African Union

After the military coup d'état against the President of the Republic of Mali Mr. Amadou Toumani Touré which had taken place on the 21 March 2012, the African Union (AU) suspended Mali as a member of this organization. It also severely condemned the coup, as an event destabilizing the country and contributing to an overall growth of the tensions in the region.

Moreover, the African Union addressed three international organizations for assistance in restoration of constitutional order in the Republic of Mali:

1. The Economic Community of West African States ECOWAS<sup>3</sup>.
2. The United Nations.
3. The European Union.



Source: self-elaboration.

**Figure 3. Exposition of organizations and states actively engaged in amelioration of security situation in Mali and in the Sahel**

<sup>3</sup> ECOWAS – Economic Community of West African States is a regional group of 15 countries, founded in 1975. Its mission is to promote economic integration in all fields of economic activity, particularly industry, transport, telecommunications, natural resources, commerce, monetary and financial questions, social and cultural matters. (Source: [www.ecowas.int](http://www.ecowas.int) – access: 20-10-2013)

The African Union undertook further actions directed at solving the crisis. During the African Union Peace and Security Council summit on the 24 October 2012 a Strategic Concept for the Resolution of Crises in Mali was adopted<sup>4</sup>. The main goal of this Concept was to define conditions of strengthening the regional and international efforts and mobilization of all possible forces and means to ensure lasting stabilization of the Republic of Mali.

The Report of the Chairperson of the AU Commission also describes the efforts of the Economic Community of West African States ECOWAS, directed at starting mediations between the Mali's Government of National Unity GNU and the Touareg rebel organization MNLA (fr. Mouvement National de Liberation de l'Azawad), but also at a possible deployment of the ECOWAS states' mission at the Malian territory<sup>5</sup>.

The Strategic Concept of the African Union (AU)<sup>6</sup> contains seven indirect, short-, mid- and long-term objectives regarding solving the crisis in Mali, ones if, in accordance with experts' opinions, fulfilled, will ensure lasting stabilization of the Republic of Mali.

These indirect objectives are<sup>7</sup>:

1. Governance within Mali.
2. Preservation of Mali's national unity and territorial integrity.
3. Organization of free, fair and transparent elections.
4. Reform of the security sector.
5. Stabilization, justice and support to post-conflict peace building efforts.
6. Addressing international terrorism and transnational organized crime.
7. Provision of humanitarian aid and facilitation of return of Internally Displaced Persons and refugees.

The strategic concept of the AU is specifically turning attention to two basic aspects. First of them is in the regard of the scope of undertaken activities encompassing the territory of the whole Sahel and not only of the Republic of Mali, to ensure stabilization in the whole region thus to avoid emergence of similar incentive points in other Sahelian capitals. The second aspect is in the regard of the necessity of provision of help to the AU by other international organizations. In this context the AU is in particular turning attention to the need of cooperation with the UN and the EU justifying that with the use of its own means and assets, the AU will not be able to fulfill the goals set up in its strategic concept. The AU had also pointed out that any possible engagement of the African countries in a military operation would only be a bridging deployment.

---

<sup>4</sup> *Crisis Management Concept for a possible CSDP mission in Mali*. European External Action Service. Brussels 2012. p. 8.

<sup>5</sup> *Report of the Chairperson of the Commission on the Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali*. African Union. Addis Ababa 2012. p. 1.

<sup>6</sup> *Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali*. African Union. Addis Ababa 2012, p. 3.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 3.

It should be noted that the AU role in solving this conflict was as a matter of fact limited to the so called 'soft power'. The reason for that was not a general tendency for solving conflicts by the AU, but rather a simple lack of means and assets enabling conduct of an autonomous peace enforcement military operation.

### **Economic Community of West African States ECOWAS**

On 13 June 2012 during the annual meeting of the United Nations Security Council with the African Union Peace and Security Council, the Chairman of ECOWAS requested for an agreement to deploy the ECOWAS Standby Brigade with the aim of stabilizing the situation in Mali. The UN Security Council agreed this deployment to accomplish the following goals<sup>8</sup>:

- i) Ensure the security of the Transitional Government and Institutions,
- ii) Restructure and reorganize the Malian security sector,
- iii) Restore state authority over the northern part of the country,
- iv) Combat terrorism and criminal networks.

ECOWAS started planification efforts on preparations and deployment of military forces in the Republic of Mali. It also immediately turned for help of the UN and the EU for military expertise in operational planning, logistics and reconnaissance. Initially the ECOWAS mission was to be named MICEMA (ECOWAS Mission in the Republic of Mali) and was to consist of 5000 troops.

Planned tasks of the mission were to be: (i) restoration of constitutional order, by means of force if necessary and (ii) provision of help to the Malian army to regain control over the whole country's territory. It was assumed that this mandate will be executed by (1) protection of civilian population, (2) provision of security for the benefit of humanitarian and non-government organizations, (3) creation of conditions for safe transport movement and (4) creation of conditions for return of displaced persons and refugees.

The linchpin of operational forces was to be created by four ECOWAS countries, that is Niger, Nigeria, Senegal and Ivory Coast. Very soon it turned out that without a considerable support by other organizations the mission might not take place at all. The ECOWAS was missing key means and assets, like for example strategic and tactical transport, integrated command and control system, elements of medical coverage.

At the end of 2012 the name of the planned mission was changed to AFISMA (African-led International Support Mission in Mali). The African organizations and countries had interest to underline the intervention's continental dimension. With help of the UN and the EU planners preparatory works were finalized, while the UN Security Council in its Resolution 2085 of 20 December 2012 authorized the deployment of the AFISMA mission at the Malian territory, for an initial period of one year. In accordance with its mandate the mission was to undertake any actions

---

<sup>8</sup> *Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali*. African Union. Addis Ababa 2012, p. 1.

deemed necessary, in line with the international humanitarian law and with respect to the territorial integrity and sovereignty of the Republic of Mali, aimed at<sup>9</sup>:

- (a) Rebuilding the Malian security forces,
- (b) Supporting the Malian authorities in recovering the areas in the north of its territory under the control of terrorists, extremists and armed groups, in reducing their capabilities, while taking appropriate measures not to threaten the civilian population,
- (c) Supporting the Malian authorities in maintaining security,
- (d) Supporting the Malian authorities in their primary responsibility to provide protection to the population,
- (e) Supporting the Malian authorities in creating the Safe and Secure Environment for the delivery of humanitarian aid and the voluntary return of displaced persons and refugees,
- (f) Protecting the mission's personnel, premises and equipment.

At the beginning of 2013 terrorists' offensive from the northern Mali started. They started their movement south with the aim of taking control of the central and southern parts of the country. In response to the deteriorating situation in Mali, president of the French Republic, François Hollande, in accordance with previous agreements with the Malian authorities and the African Union and in the execution of the UN Security Council Resolution 2085, on 11 January 2013 declared France's readiness to stop the jihadists' offensive. On the same day the French operation *Serval* began<sup>10</sup>.

The AFISMA's deployment commenced on 17 January 2013 with the arrival of the Nigerian military contingent numbering approximately 1000 troops. The following week Burkina Faso military contingent arrived to Mali with around 150 troops. It is estimated that on 31 January 2013 the AFISMA forces were about 1400 soldiers from among others Nigeria, Senegal, Burkina Faso and Niger. The incoming national contingents were deployed in strategic towns in the north and in the south of Mali. It is assessed that on 3 March 2013 the AFISMA was counting approximately 6000 troops, with the biggest contributions of Chad (about 2000 troops), Nigeria (about 1000 troops), Togo (about 700 troops), Niger (about 700 troops) and Senegal (about 500 troops)<sup>11</sup>.

From the beginning of the AFISMA's deployment it was clear that the intervention of the ECOWAS forces was only an initial support for the Republic of Mali and that in the future this mission will be replaced by another one under the UN auspices.

The efficiency of the Economic Community of West African States military operation since the very beginning was limited by small amounts of available key

<sup>9</sup> *Resolution 2085 (2012)*. UN Security Council. New York 2012, p. 4.

<sup>10</sup> *Report of the Chairperson of the Commission on the AFISMA*. African Union. Addis Ababa. 2013, p. 1.

<sup>11</sup> *Report of the Chairperson of the Commission on the AFISMA*. African Union. Addis Ababa. 2013, p. 1.

means and assets. Moreover, the realities of the Sahel region implicated doubts of the interim Malian authorities with regard to the effectiveness of neighboring states forces, if those states were coping with similar problems as the Republic of Mali.

### United Nations

On 25 April 2013 the UN Security Council unanimously adopted the Resolution 2100 establishing the UN mission in the Republic of Mali, known under the acronym MINUSMA (fr. Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali).

The transfer of responsibility for the theatre of operations between the AFISMA and MINUSMA missions took place on 1 July 2013. The UN mission manpower authorized by its mandate was 12640 of uniformed personnel (11200 military and 1440 police).

The MINUSMA's mandate obliged the mission to support the Malian authorities to ensure stabilization in the main agglomerations, to protect civilian population, to support political and electoral processes and to ensure that human rights were respected<sup>12</sup>. Even though the majority of the ECOWAS forces re-hatted and became the MINUSMA's forces, as the AFISMA's manpower was about 6500 troops, it was vital to conduct a new force generation.

The fact that the UN took over the responsibility, once again proved that as a matter of fact it was the only organization capable of executing such multidimensional and integrated missions. The MINUSMA's mandate was defined as 'robust peacekeeping'. It meant that the 'blue helmets' had authority to use force not only in self-defence, but first of all to defend the mission's mandate. In practice it meant that the force could be used at the tactical level against anybody hampering the mandate's execution. However, in accordance with its mandate, MINUSMA was neither a peace enforcement mission nor an antiterrorist operation. The UN soldiers should not then undertake direct fire confrontations with the armed groups from the north of Mali. This task was entrusted to the French operation *Serval*, whose mandate derived as a conjunction of the Malian authorities agreement for intervention and the UN Security Council Resolution 2100<sup>13</sup>. The MINUSMA's initial mandate was foreseen for 12 months starting from 1 July 2013.

It should be in particular noted that most of the MINUSMA's personnel served before in the AFISMA mission as citizens of Mali's neighboring countries, whose presence the Malians approached with caution. The interim Malian government in the role of organization which could deliver particularly valuable assistance to this state saw the European Union.

---

<sup>12</sup> *Resolution 2100 (2013)*. UN Security Council. New York 2013, p. 2.

<sup>13</sup> Tardy, T. *Alert. Mali: the UN takes over*. European Union Institute for Security Studies. Paris 2013, p. 2.

## European Union

Anticipating development of possible scenarios for security situation in the Sahel region, the European Union (EU) still in 2010 began strategic planification works over a possible support to this region. In 2011 the EU adopted the strategy for security and development in the Sahel, a document normalizing types and scope of possible assistance options.

The EU also started considerations over a possible deployment of a Common Security and Defense Policy (CSDP) mission. At the end of 2011 when the situation in Mali started to aggravate, Niger was the only peace refuge in the western Sahel region. The authorities of the Republic of Niger demonstrated an explicit inclination of solving inherent troubles, particularly taking measures against their spill-over to other countries. The authorities of Niger, as of the only one of the three potential states, in which the EU CSDP mission could be functioning, formulated a clear desire to host the mission.

The strategic goal of the CSDP engagement in the Sahelian states is to strengthen the political stability, the security and the rule-of-law. The derivative of this goal is to improve the efficiency of the security forces, something that should potentially weaken the terrorist and bandit groups, Al-Qaida in particular, and in the future eliminated them entirely. The Republic of Niger is in possession of three kinds of security forces: National Police, National Guard and Gendarmerie. Nevertheless their operational capabilities and effectiveness are not sufficient. The EUCAP Sahel Niger mission focused on the training and efficacy enhancement of these three kinds of security forces. This mission comprises around 50 persons of international staff. Its majority are lawyers, judges, policemen and gendarmes. The EUCAP Sahel Niger is executing its tasks through training, monitoring, assistance and coordination of the Niger's security forces<sup>14</sup>.

Except for the mission in Niger, the EU since January 2013 has deployed to Mali the military training mission EUTM Mali, also being a part of the EU strategy for security and development in the Sahel. In accordance with contents of the UN Security Council Resolution 2071 of 12 October 2012, urging international organizations to deliver assistance to the Malian authorities to enhance capabilities and efficiency of their armed forces<sup>15</sup>, the EU decided on its participation with a reservation that the training Mission would only operate at the territory of the safer southern part and would not support in any way the operational activity in the north<sup>16</sup>.

In pursuance of the adopted mandate, the EUTM Mali received a short horizon objective to supplement operational shortfalls of the Malian armed forces by:

---

<sup>14</sup> Pacek B., *New missions of the European Union*. NDU Scientific Papers. 4(89)/2012. Warsaw 2012, p. 29.

<sup>15</sup> *Resolution 2071 (2012)*. UN Security Council. New York 2012, p. 3.

<sup>16</sup> *Crisis Management Concept for a possible CSDP military mission in Mali*. European External Action Service. Brussels 2012, p. 14.

- (i) Training of a Joint Tactical Task Force of a battalion size GTIA (fr. Groupements Tactiques Interarmes) and his supporting units.
- (ii) Advising in the scope of creation and functioning of the command and control systems.
- (iii) Advising in the scope of logistic systems functioning.

In medium and long horizons, the Mission will be engaged in advising and mentoring to the Malian armed forces in the scope of modern methods of command and management<sup>17</sup>.

Apart from the two above mentioned crisis management missions, the EU also proposed execution of 'additional services' in favour of the AFISMA mission. These services took form of the 'clearing house' mechanism. The aim for activation of this clearing house platform was to support the AFISMA mission so as to enable it to achieve full operational capabilities, in particular through coordination of national contingents deployment and in a further perspective through coordination of transports of equipment, armament and ammunition<sup>18</sup>.

The clearing house for supporting the ECOWAS mission was located in Brussels and was based on the means and assets of the EU Military Staff (EUMS), being a part of the European External Action Service. It used to be functioning as 'the main office' for gathering all requests incoming via EUMS liaison officers from African states contributing to the AFISMA mission. It was also collecting offers of assistance to AFISMA incoming from the EU member states as well as from the third states. As the next step the clearing house used to distribute the offers of assistance according to previously received requests.

The EU engagement in solving the crisis in the Sahel region is complex and multidimensional. It is justified by the current level of ambition of the EU Common Security and Defence Policy, permitting to deploy a few non-executive missions of a limited manpower (30–50 soldiers and/or policemen), rather than one bigger executive mission. To sum things up, the EU presence in the Sahel in manifesting itself through the civilian advisory police mission EUCAP Sahel Niger and through the military advisory training mission EUTM Mali. During the functioning of the ECOWAS AFISMA mission, that is in the first half of 2013, the EU was also providing clearing house services in favour of this mission.

### **French operation *Serval***

As a response to the request of the interim president of the Republic of Mali, on 11 January 2013 France started the military intervention with the aim of regaining control of the three northern provinces ruled by armed Islamic groups.

The president of France decided in a few weeks' time that French armed forces would conduct the intervention. The reasons for the French intervention are defined

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>18</sup> EEAS provides a 'Clearing House' mechanism to support AFISMA mission in Mali. Press information. European External Action Service. Brussels 2013, p. 1.



as (i) the will to defend the integrity of Mali, (ii) the will to prevent destabilization of Mali and neighboring states and (iii) the obligation to fight terrorism<sup>19</sup>.

The French Republic as the first country in the world warned the international community about the presence of radical terrorist groups in the north of Mali. Moreover, France as the first NATO country started the intervention, being aware that with all probability no other state would join them in a spectacular way. Even the fact that terrorists kept French hostages in the north of Mali did not stop the intervention.

Potential threats which might appear in result of France's military actions were in detail analyzed by the ministerial offices in Paris. In fact two main factors decided that the intervention took place. First of them were geographical conditions. Regions of the north of Mali are vast desert areas easily enabling identification and elimination of armed gangs. In open spaces even well-armed bandit groups, do not have chances in confrontation with modern armies, equipped with newest technologies. The second factor was the hostile attitude of local Malian society towards the terrorists. The reason for that were crimes which they committed on local populations, such as rapes, burning houses or child-soldiers' recruitment. The majority of terrorists had come from Arab states so they did not have any connections to Mali. This context completely differed from guerilla activities supported by local societies<sup>20</sup>.

During the first two days of the intervention, the French air force conducted bombardments of the moving south terrorist groups. The terrorists' logistic infrastructures in the north of Mali were also bombed. The first French combat group was formed of their elements stationing in Chad, Senegal and Ivory Coast. New components of forces and equipment were transported from France. At the end of January 2013 French land forces, supported by attack helicopters, liberated the towns of Timbuktu and Gao. At the beginning of February the antiterrorist offensive was finished. In March, with the assistance of Chadian army, French parachute units started fights to liberate the terrorists' stronghold in Kidal, the north-east region of Mali. French forces were approximately 4000 troops. At the beginning of April, France started withdrawal, under the assumption that French forces would be partly relieved by the ECOWAS mission. In September 2013, François Hollande announced victory in the war with terrorists. He also informed the newly-elected president of Mali, Ibrahim Boubacar Keita, about further readiness of France to support Mali, should it be needed<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> De Boissière, J.B. *Operation Serval in Mali: Fight against the terrorism and the Strengthening of fragile states*. National Strategy Forum Review. Chicago 2013, p. 1.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>21</sup> Tramond, O. *Early lessons learned from France's operation Serval in Mali*. Army Magazine. Arlington 2013, p. 4.

## EUROGENDFOR, EGF – European Gendarmerie Force

The EUROGENDFOR was established on 17 September 2004 in Noordwijk, the Netherlands. Its foundation was proposed in the frame of the European Security and Defence Policy as a contribution to ensure security and respect for law and justice, by the French Minister of Defence (MOD) Michele Alliot-Marie, during an informal EU MOD meeting in Rome in October 2003. The French initiative was first of all supported by the MODs of Italy, the Netherlands, Portugal and Spain, all possessing police forces with the military status, capable of execution of police tasks of strengthening and substitution of local police. In this way new forces were created, able to execute police tasks in crisis management operations, named – European Gendarmerie Force. The EUROGENDFOR can be used under the auspices of the EU, the NATO, the UN or other international organization or coalition of states<sup>22</sup>.

The EGF members are 7 EU countries possessing police forces with military status: France, Italy, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania and Spain. Moreover, Lithuania is an EGF partner, while Turkey – an observer.

At the beginning of 2013, during the Dutch presidency of the EUROGENDFOR decision-making committee – CIMIN (fr. Comité Interministeriel du Haut Niveau), initial planification efforts over a possible EGF engagement in the police mission in Mali started. The CIMIN decided that the EUROGENDFOR should be above all functioning under the EU auspices. As all EGF members are also EU members, the EUROGENDFOR is institutionally closest to the EU. Furthermore, in results of consultations with the EU crisis management structures, the Republic of Mali was indicated as a country in which the EUROGENDFOR mission would be most desired. The EGF also sent their strategic planners to the EU structures in Brussels. In September 2013 the planners took part in an EU technical mission for a new potential EU – EUROGENDFOR engagement in Mali.

As a result of conducted efforts, a “EUROGENFOR options paper for Mali” was elaborated. It was based upon the assumption that because of already considerable international presence in Mali, the EGF mission would only have a supportive role with manpower of about 50 personnel and would be focused on training and advisory functions for the benefit of one or more of three types of security forces functioning in Mali: Gendarmerie, Police or National Guard<sup>23</sup>. As regards the mission’s expertise it was assumed that the training and advisory activities would not only embrace typical police skills but also functional elements of each security structure, like financial, personnel and logistic issues.

---

<sup>22</sup> *The European Gendarmerie Force: Beyond potential*. Policy brief. Clingendael Conflict Research Unit. Hague 2012, p. 1.

<sup>23</sup> *EUROGENDFOR options paper for Mali*. EUROGENDFOR Permanent Headquarters. Vicenza 2013, p. 4.

In the options paper, two possibilities for the EGF deployment in Mali were deliberated. Beforehand, common assumptions for these options were adopted<sup>24</sup>:

1. The EUROGENDFOR mission will be part of an EU mission.
2. It will be a non-executive training and advisory mission.
3. It will be located in Mali's capital – Bamako.

4. The mission's activities will be conducted basing on two already existing Malian training centres located in the vicinity of Bamako i.e. police training centre and gendarmerie training centre.

Option no. 1 – vertical – activities conducted at strategic, operational and tactical levels in favour of one of the three Malian security forces, that is gendarmerie, police or national guard. Formation which is preferred by EGF planners is gendarmerie because of obvious similarities of structures and functioning. It is assumed that the activities would be mainly focused on training for higher personnel and advising for the benefit of key personnel.

Option no. 2 – horizontal – functioning at one level only, strategic, operational or tactical in favour of all three listed above security forces. In this option, the EGF mission would be the main part of the EU mission training component. Basing on the Malian training centres, the EGF would mainly conduct police skills training, that is criminal reconnaissance, investigations, terrorism and organized crime counteraction and methods of intervention. Because of a higher visibility the option no. 2 is preferred<sup>25</sup>.

There are expectations that final decisions on this engagement shall be made in the second or third quarter of 2014.

## Conclusion

The security crisis in the Sahel and the accompanying internal conflicts are amongst the biggest contemporary security threats possessing a direct impact on the situation in Europe. For these reasons many international organizations and single states engaged in solving of this crisis. Planification processes for new missions are ongoing. However, many years are needed to shape and train effective and reliable security and armed forces in the Sahelian countries.

The terrorists' activities in the Republic of Mali belonged to the most severe and demanded for a robust international military intervention. As the terrorist groups were considerably weakened and the situation became calmer, the time came for activities of humanitarian and non-governmental organizations to commence processes to ameliorate living conditions of society, education and medical services.

---

<sup>24</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 6.

**Bibliography**

- Busch, G.K., *The Logistics of the war in the Sahel*. International Journal of Security and Stability. June/July 2013. London 2013.
- De Boissière, J.B. *Operation Serval in Mali: Fight against the terrorism and the Strengthening of fragile states*. National Strategy Forum Review. Chicago 2013.
- Crisis Management Concept for a possible CSDP military mission in Mali*. European External Action Service. Brussels 2012.
- Crisis Management Concept for a CSDP mission in the Sahel*. European External Action Service. Brussels 2011.
- EUROGENDFOR options paper for Mali*. EUROGENDFOR Permanent Headquarters. Vicenza 2013.
- European External Action Service provides a 'Clearing House' mechanism to support AFISMA mission in Mali*. Press information. European External Action Service. Brussels 2013.
- European Union Strategy for Security and Development in the Sahel*. European External Action Service. Brussels 2011.
- Pacek B., *New missions of the European Union*. NDU Scientific Papers. 4(89)/2012. Warsaw 2012.
- Report of the Chairperson of the Commission on the Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali*. African Union. Addis Ababa 2012.
- Report of the Chairperson of the Commission on the AFISMA*. African Union. Addis Ababa 2013.
- Resolution 2071 (2012)*. UN Security Council. New York 2012.
- Resolution 2085 (2012)*. UN Security Council. New York 2012.
- Resolution 2100 (2013)*. UN Security Council. New York 2013.
- Strategic Concept for the Resolution of the Crises in Mali*. African Union. Addis Ababa 2012.
- Tardy, Thierry. *Alert. Mali: the UN takes over*. European Union Institute for Strategic Studies. Paris 2013.
- The European Gendarmerie Force: Beyond potential*. Policy brief. Clingendael Conflict Research Unit. Hague 2012.
- Tramond, Olivier. *Early lessons learned from France's operation Serval in Mali*. Army Magazine. Arlington 2013.