

*Paweł Moniak**

Wybrane aspekty polityki zagranicznej USA w kontekście stosunków transatlantycznych

Po zamachach terrorystycznych na Nowy Jork i Waszyngton w 2001 roku administracja amerykańska na skutek pewnego podjęła szereg inicjatyw zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa USA. Dodatkowym efektem podjętych działań był bezprecedensowy wzrost realnego znaczenia władzy wykonawczej i naruszenie jasnych reguł trójpodziału władz. Pozycja Stanów Zjednoczonych jako globalnego lidera w połączeniu z tzw. polityką 9/11, prowadzoną przez Białą Dom, otworzyła pole naruszeń obowiązujących reguł prawa międzynarodowego i wewnętrznego. Pojęcie „polityki 9/11” używane w niniejszym tekście oznacza pewien nurt myśli politycznej i działań administracji USA, powstały w konsekwencji bezprecedensowego ataku terrorystycznego.¹

„Polityka 9/11”, wdrażana po 11 września, znalazła jednakże wcześniejszą podstawę teoretyczną w myśli neokonserwatywnych autorów amerykańskich, np. Roberta Kagana i Williama Kristola, oraz w koncepcjach przedstawicieli administracji George’a W. Busha, takich jak choćby Condoleezza Rice. Wspomniane koncepcje określały USA jako światowego przywódcę, dla którego normy międzynarodowe mogą stanowić i nierzadko stanowią barierę w podejmowaniu działań. Idee nieskrępowanego światowego przywództwa w połączeniu z realnym wzrostem możliwości spr-

* **Paweł Moniak** – absolwent Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Studium Bezpieczeństwa Narodowego na Uniwersytecie Warszawskim, urzędnik służby cywilnej.

¹ Używane tutaj pojęcie „polityka 9/11” jest parafrazą myśli Thomasa L. Friedmana, publicysty „The New York Times”, który w jednym z artykułów zwraca uwagę, że reakcja wielu obywateli USA i administracji amerykańskiej wytrącała ten kraj z równowagi. Friedman pisze też m.in., że Stany Zjednoczone nie potrzebują kolejnego prezydenta „od 11 września”, ale powinny w jesiennych wyborach w 2009 r. opowiedzieć się za prezydentem „12 września”. Por.: T.L. Friedman, *9/11 Is Over*, „The New York Times”, 30.09.2007, <http://www.nytimes.com>

wowania słabo kontrolowanej władzy na polach wewnętrznym i międzynarodowym doprowadziły do powstawania naruszeń obowiązujących ram prawnych przez USA. Celem niniejszego tekstu jest ukazanie pewnych zależności i przedstawienie przykładów działań administracji amerykańskiej prowadzonych w ramach „polityki 9/11”. Ponadto artykuł jest swoistą przestrożą przed bezkrytyczną i bezrefleksyjną akceptacją, zwłaszcza ze strony sojuszników europejskich, działań Waszyngtonu na arenie międzynarodowej, które są dobre dla USA, ale nie zawsze dla ich sojuszników.

Nieposzanowanie praw – aspekt teoretyczny

Globalizacja, rozumiana tutaj w uproszczeniu jako proces zacieśniania stosunków i wzrostu współzależności ekonomicznych, społecznych i politycznych w skali globalnej, nieuchronnie prowadzi do swoistego skonfundowania jednostek pozostających w rzeczywistości konfrontacyjnej między starymi ramami prawnymi i obyczajowymi a nowymi zjawiskami, które wspomniane ramy zaburzają. *„Globalizacja oznacza, że świat, w którym żyjemy, to w coraz większym stopniu »jeden świat«, gdzie inni odczuwają skutki naszych działań, a my odczuwamy problemy globalne. Globalizacja to nie tylko przemiany systemów globalnych, ale także zmiany zachodzące w życiu codziennym ludzi we wszystkich krajach świata, zarówno biednych, jak i bogatych”*.² Jednakże, mimo

² Por.: A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2007, s. 97. Przyjmuję tutaj prostą socjologiczną definicję globalizacji, ponieważ nie jest ona głównym przedmiotem rozważań, a nadmierne zagłębianie się w tę kwestię mogłoby zakłócać przejrzystość wywodu. Powszechnie wiadomo, że zagadnienie globalizacji jest skomplikowane i tak naprawdę nie ma pełnej zgody nawet w odniesieniu do definicji. Marek Pietraś pisze na przykład o procesach globalizacji, których istoty należy upatrywać przede wszystkim w tworzeniu nowej jakości środowiska społecznego i międzynarodowego; zob.: M. Pietraś, *Paradygmat globalizacji in statu nascendi*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 144–147, oraz *Oblicza globalizacji*, red. M. Pietraś, Lublin 2002, s. 35–66. Z kolei Jan Aart Scholte w monografii na temat globalizacji pisze m.in. o identyfikacji globalizacji z „odterytorialnieniem” lub po prostu ze wzrostem „ponadterytorialnych” relacji między ludźmi; por.: J.A. Scholte, *Globalization. A critical introduction*, New York 2000, s. 46. Odmiennie do zagadnienia globalizacji podchodzi Zbigniew Brzeziński, który mówi o niej jako o pewnej wizji organizacji świata czy też wygodnej doktrynie dla zwycięzcy zakończonej niedawno zimnej wojny. Według Brzezińskiego idea globalizacji sugerowała amerykańskie przywództwo, które nie było narzucane. Tym samym była to bardzo chwytliwa i nawet modna doktryna polityczna po zimnej wojnie, podtrzymywana i propagowana przez intelektualistów amerykańskich głównie w okresie rządów Billa Clintona; por.: Z. Brzezinski, *Second chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York 2007, s. 30–31.

efektów destrukcyjnych, zakłócenia różnych przestrzeni funkcjonowania jednostek i państw, osłabienia starych regulacji i powstawania nowych zagrożeń i wyzwań, globalizacja nie jest chaosem, którego nie można rozszyfrować.³ Istotne, biorąc pod uwagę wzrost wspomnianych współzależności w odniesieniu do państw, jest przede wszystkim zapewnienie bezpiecznej pozycji słabszym aktorom sceny międzynarodowej. Nie oznacza to bezpośredniego i bezinteresownego zabezpieczenia interesów słabszych podmiotów przez silniejsze, co byłoby polityczną mrzonką. Zapewnienie bezpieczeństwa słabszym podmiotom opiera się raczej na postępowaniu według przyjętych reguł prawa międzynarodowego oraz wypracowywaniu w drodze dialogu nowych regulacji, które – zaakceptowane przez równoprawne podmioty – stanowić będą solidną podstawę wzajemnych relacji. Oznacza to również wystrzeganie się wykorzystywania silnej pozycji międzynarodowej do bezkompromisowego narzucania własnych rozwiązań, stojących w sprzeczności z regulacjami międzynarodowymi. Kiedy dany podmiot działa na arenie międzynarodowej z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa międzynarodowego, wykorzystując swoją siłę militarną, gospodarczą i polityczną, dochodzi do dyktatu, narzucania określonej rzeczywistości, co w warunkach globalizacji może mieć nieprzewidywalne konsekwencje. W istocie skomplikowane relacje międzynarodowe mogą pozostawać w pewnych ramach przewidywalności jedynie wówczas, gdy będą oparte w maksymalnym zakresie na przyjętych regułach i przepisach prawa międzynarodowego.

Funkcjonowanie współczesnych państw w rzeczywistości rzucającej nowe wyzwania i niosącej nowe zagrożenia, które często wymagają reakcji o globalnym zasięgu, jest niezwykle trudne. Zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę konieczność funkcjonowania zgodnie z często nieadekwatnymi regulacjami. Jednocześnie powstają olbrzymie problemy z wypracowaniem ogólnie akceptowalnych nowych przepisów, które stanowiłyby dobrą podstawę efektywnych i skutecznych działań odpowiadających na nowe wyzwania i zagrożenia. Dylemat zapewnienia bezpieczeństwa własnych obywateli i stosowania się do prawa międzynarodowego w sytuacji, gdy przeciwnik – dzisiaj najczęściej organizacja terrorystyczna – do tychże reguł się nie stosuje, jest zwykle rozstrzygany w sposób oczywisty dla każdego politycznego decydenta. Priorytetem pozostaje bezpieczeństwo własnych obywateli. Czy jednak środki podejmowane dla jego zapewnienia rzeczywiście muszą wykroczać poza ra-

³ T. Pech, M.O. Padis, *Les multinationales du coeur. Les ONG, la politique et le marché*, Paris 2004, s. 5.

my prawa międzynarodowego lub wręcz je naruszać, pozostaje kwestią sporną. Tak jak kwestią sporną jest ich adekwatność w relacji do eliminacji zagrożenia.

Prawo międzynarodowe powstaje na skutek porozumienia się jego podmiotów – państw – co do określonych kwestii. Jest efektem dialogu, instytucją wielostronną, utwierdzoną w rzeczywistości międzynarodowej i nie ma charakteru iluzorycznego. Należy tutaj od razu zaznaczyć, że nieco inaczej przedstawia się kwestia zobowiązań dwustronnych między państwami. Takie zobowiązania nie dotyczą bezpośrednio innych podmiotów prawa międzynarodowego, ale wywierają na nie wpływ, na przykład przez ograniczenie możliwości działań stron umowy wobec innych podmiotów. Poza tym nie należy zapominać, że postępowanie państw w przypadku umów dwustronnych regulują zwykle przepisy porozumień wielostronnych i jednocześnie umowy dwustronne na ogół odwołują się do przepisów traktatów multilateralnych (np. Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów).

W odniesieniu do państw takich jak Stany Zjednoczone, teoretycy prawa międzynarodowego zwracają zazwyczaj uwagę na potencjalny konflikt między siłą oddziaływania takiego kraju na arenie międzynarodowej i jego hegemonistyczną pozycją w stosunkach międzynarodowych a krępującymi przepisami prawa międzynarodowego, często ograniczającymi swobodę działania. Jednak, jak pisze Nico Krisch, wychodząc poza klasyczne schematy myślowe, należy stwierdzić, że prawo międzynarodowe może służyć ograniczaniu swobody podejmowania dowolnej aktywności na scenie międzynarodowej przez państwo do tego zdolne, ale też stać się narzędziem petryfikacji porządku, który jest wygodny i użyteczny dla takiego państwa.⁴ Prawo międzynarodowe może zatem służyć ułatwieniu zachowania dominacji państwa w stosunkach międzynarodowych, ale też ograniczać szanse na zmiany porządku i tym samym przeszkadzać w faktycznej realizacji dominującej pozycji. Aktualny system prawa międzynarodowego opiera się na zasadzie suwerennej równości państw, co niweluje zdolność hegemonu do podejmowania szybkich działań w celu zmiany tegoż systemu. Poza tym jest to według wspomnianego autora system w przeważającej mierze multilateralny, co daje silniejszą pozycję państwom słabszym i mniejszym.⁵

⁴ N. Krisch, *International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order*, „The European Journal of International Law” no. 3/2005, vol. 16, s. 371.

⁵ *Ibidem*, s. 375–377.

Reakcja państw dominujących na krępujące je przepisy prawa międzynarodowego jest często niejednoznaczna i skomplikowana. Z jednej strony można dokonywać różnorodnej interpretacji danego przepisu, z drugiej – poszukiwać poparcia wspólnoty międzynarodowej dla jego obejścia czy deprecjacji znaczenia lub jawnie i otwarcie zanegować jego znaczenie. W odniesieniu do umów bilateralnych wykorzystywanie pozycji hegemonistycznej często przejawia się w mniej lub bardziej oficjalnym „narzucaniu” rozwiązań krajowych innym podmiotom prawa międzynarodowego.

Nieposzanowanie praw – casus amerykański

W swoistej prezentacji założeń polityki zagranicznej administracji prezydenta George'a W. Busha już na początku 2000 r. Condoleezza Rice, późniejsza sekretarz stanu, przekonywała o znaczeniu siły państwa oraz możliwości jej użycia w odpowiednim czasie, kiedy prezydent USA uzna to za stosowne. Jej zdaniem USA nie powinny, jak to miało miejsce podczas rządów administracji Billa Clintona, stać na stanowisku, że międzynarodowe poparcie i multilateralne rozwiązania stanowią najlepszą gwarancję ochrony amerykańskiego interesu narodowego. Według Condoleezy Rice niektóre działania tamtej administracji wręcz naraziły ten interes na szwank. Dlatego lepiej skupić się na realizacji narodowego interesu, nie odwoływać ciągle do iluzorycznych „norm” międzynarodowych. W opinii późniejszej sekretarz stanu amerykański system wartości jest uniwersalny, co daje gwarancję słuszności podejmowanych działań, jeśli są odpowiednio w nim zakorzenione. Jednocześnie Rice zwracała uwagę, że w rzeczywistości o losach świata decyduje kilka kluczowych mocarstw i to głównie z ich opinią należy się liczyć. Niezależnie bowiem od decyzji organizacji międzynarodowych i przepisów prawa międzynarodowego nie można ignorować głównych graczy, nawet jeżeli mają inną od amerykańskiej opinię.⁶

Zobowiązaniem Stanów Zjednoczonych, jak pisała w 2007 r. była ambasador USA przy ONZ Jeane J. Kirkpatrick, zawsze było „szerzenie demokracji w świecie”.⁷ Wyrzażała przekonanie, że kontrolowanie czy nawet eliminacja zjawiska wojny przez międzynarodowe działania i organizacje

⁶ C. Rice, *Campaign 2000: Promoting the National Interest*, „Foreign Affairs”, styczeń/luty 2000. Artykuł w wersji elektronicznej jest zamieszczony na: <http://www.foreignaffairs.org>

⁷ J.J. Kirkpatrick, *Making War to Keep Peace*, New York 2007, s. 1.

pozostaje pragnieniem wielu wpływowych Amerykanów i Europejczyków, jednak podejmowane w tym zakresie wysiłki okazały się nieskuteczne. W opinii Jeane J. Kirkpatrick dziwne jest przekonanie, że wojnę można efektywnie ograniczać za pomocą środków prawnych w czasach, kiedy kolektywne działania wspólnoty międzynarodowej okazują się kompletnie nieskuteczne w ograniczaniu władzy okrutnych i ekspansywnych liderów oraz reżimów.⁸ Przekonanie o możliwości arbitralnego decydowania o losach innych państw, bez właściwych konsultacji z przedstawicielami wspólnoty międzynarodowej, zaowocowało m.in. wojną w Iraku. Była ona elementem globalnej kampanii amerykańskiej, nazywanej „wojną z terroryzmem”. Jak ujął to prezydent George W. Bush, wojna z terroryzmem była z kolei wojną w obronie wartości demokratycznych: „*wolność po raz kolejny została zbrukana przez wrogów zdeterminowanych, by zaprzęścić dziesięciolecie demokratycznego postępu. Niektórzy nazywają to zło islamskim radykalizmem, inni zaś militarnym dżihadyzmem czy islamo-faszyzmem. To globalne zagrożenie, z którym przychodzi nam się dzisiaj zmierzyć, wystawia na próbę i osłabia delikatne podstawy idyllicznego i pełnego ufności marzenia, że pokój może być zachowany bez wszczynania wojny*”.⁹ Jakkolwiek cytowana wypowiedź miała miejsce już po dokonaniu inwazji na Irak, świetnie oddaje istotę tzw. doktryny Busha. Doktryna ta mówi o możliwości dokonywania interwencji zbrojnych bez uzyskania mandatu wspólnoty międzynarodowej, czego wymaga Karta Narodów Zjednoczonych, jeżeli jest to interwencja słuszna w opinii administracji USA. Jest pożądaną, aby taka interwencja została wsparta przez koalicjantów formujących tzw. *willing coalition*, zgodnie z terminologią byłego sekretarza obrony USA Donalda Rumsfelda.

Doktryna George’a W. Busha, określana niekiedy jako „wyprzedzająca samoobrona” (*anticipatory self-defense*), została doprecyzowana przez sekretarz stanu Condoleezę Rice, która stwierdziła, że owa „samoobrona” oznacza „*prawo Stanów Zjednoczonych do atakowania państwa, które w opinii USA może zaatakować jako pierwsze*”.¹⁰ Ta i podobne opinie negowały lub przynajmniej podawały w wątpliwość wolę Stanów Zjednoczonych podporządkowywania się przepisom prawa międzynarodowego. Kwintesencję stosunku administracji George’a W. Busha do międzynarodowych zobowiązań i rozwiązań podejmowanych na

⁸ Ibidem, s. 5.

⁹ G.W. Bush, *President Discusses War on Terror at National Endowment for Democracy*, 6.10.2005; cyt. za: J.J. Kirkpatrick, op.cit., s. 8.

¹⁰ Por.: N. Chomsky, *Failed States. The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, New York 2007, s. 82.

forum wielostronnym przedstawił w jednej ze swych wypowiedzi John Bolton, ambasador USA przy ONZ: „*Nie istnieją Narody Zjednoczone. Istnieje jedynie wspólnota międzynarodowa, która od czasu do czasu może być poprowadzona przez jedyną faktyczną siłę, która ostała się na świecie – są nią Stany Zjednoczone – wtedy, kiedy odpowiada to interesom USA i kiedy mogą one pociągnąć innych za sobą*”.¹¹

Reasumując powyższy wywód, można dojść do wniosku, że USA pod rządami administracji Busha juniora to państwo postrzegające siebie jako pozostające poza zasięgiem prawa międzynarodowego. To kraj uznający siebie za uprawniony do podejmowania działań agresywnych według własnego uznania.

Administracja prezydenta George’a W. Busha zgodnie z założeniami polityki zagranicznej i własnym pojmowaniem interesu narodowego, a także niewątpliwie pod wpływem wydarzeń 11 września, podejmowała arbitralne działania w sferze międzynarodowej, argumentując, że w czasie wojny (z terroryzmem) nie ma miejsca na niekończące się nieefektywne konsultacje na forach międzynarodowych, zwłaszcza ONZ. Nie ma miejsca na zaniechanie działań w sytuacji, gdy decyduje się o bezpieczeństwie własnych obywateli. Dlatego, bez względu na opinię międzynarodową, Stany Zjednoczone działały w pewnych sferach niezależnie i globalnie. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, jak twierdzi Nathaniel Berman, że Ruanda, Srebrenica, niepewny po dziś dzień status Kosowa przypominają o mankamentach i nieskuteczności utopijnego internacjonalizmu i inercji tzw. wspólnoty międzynarodowej.¹² Rzeczywiście nie jest ona tworem idealnym, tak jak nie jest nim prawo międzynarodowe, lecz w obecnym czasie nie ma lepszego środka ochrony państw mniejszych. Nie ma również lepszego środka ochrony praw jednostki przed naruszeniem przez państwa i inne podmioty wykorzystujące swoją pozycję.

Działania administracji amerykańskiej po 11 września 2001 r.

Zaprzysiężenie George’a W. Busha jako 43. prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki 20 stycznia 2001 r. stanowi pewną cezurę czasową w prowadzeniu kontrowersyjnej polityki przez USA – światowego lidera. Jego reelekcja 2 listopada 2004 r. oznaczała kontynuację obranego kie-

¹¹ Ibidem, s. 86.

¹² N. Berman, *Intervention in a „Divided World”: Axes of Legitimacy*, „The European Journal of International Law” no. 4/2006, vol. 17, s. 745.

runku, który doprowadził do kryzysu „światowego przywództwa” tego państwa. Niezależnie od tego, czy zawiodła doktryna, czy konkretne działania, efektem koncepcji i aktywności rządzącej jeszcze niedawno administracji amerykańskiej była utrata niekwestionowanej wcześniej dominującej pozycji tego kraju w aspekcie społecznym i politycznym oraz zaufania partnerów, także europejskich, i nasilenie się wrogości przeciwników.

11 września 2001 r. bezprecedensowy atak terrorystyczny sparaliżował Stany Zjednoczone i znacząco wpłynął na wiele innych państw świata, przede wszystkim na sojuszników USA w Europie. Szok wywołany niespodziewanym uderzeniem był na tyle silny, że przeorganizował i ściśle wytyczył nurt myśli politycznej, a także działań administracji w sferze wewnętrznej i międzynarodowej. Wraz z tym atakiem zniknęły przeszkody i wątpliwości dotyczące realizacji misji światowego przywództwa, a ściślej światowej hegemonii i dominacji Stanów Zjednoczonych według koncepcji wytyczonej skrupulatnie m.in. przez Condoleezę Rice. 11 września zrodził światową wojnę z międzynarodowym terroryzmem, która miała usprawiedliwiać pozaprawne działania administracji w sferze międzynarodowej. Działania zbrojne w ramach wojny z terroryzmem prowadzone były na dwóch frontach – w Afganistanie i w Iraku. Stała się również przyczynkiem do wielu mniej spektakularnych poczynań na arenie międzynarodowej, takich jak bezprawne przetrzymywanie, transportowanie i torturowanie więźniów podejrzanych o terroryzm lub działania w sferze zawierania umów międzynarodowych, niekoniecznie zgodnych z obowiązującymi dobrymi praktykami w ramach prawa międzynarodowego. Wojna z terroryzmem zaowocowała ponadto wieloma zmianami w amerykańskim ustawodawstwie, zmierzającymi do zapewnienia większego bezpieczeństwa obywatelom USA i wyeliminowania zagrożeń związanych z terroryzmem.

Fenomen 11 września polegał przede wszystkim na skali zamachu oraz miejscu, w którym został dokonany. Al-Kaida zachwiała pozycją globalnego supermocarstwa, naruszyła pewnego rodzaju tabu. Okrucieństwo zamachów na suwerenność globalnego lidera było aktem na tyle zaskakującym, że został odebrany powszechnie jako coś niezrozumiałego. Tak też odebrała go amerykańska administracja (zwłaszcza w początkowej fazie), nie przyjmując, być może słusznie, szerszej perspektywy kryzysu bliskowschodniego. Rola USA w tym kryzysie oraz globalna polityka gospodarczej dominacji tego państwa stanowią tło podjętego zamachu. Niecodziennosc i skala aktu, godzącego w istocie w podstawy międzynarodowego porządku, wywołały reakcję supermocarstwa, które niestety przyjęło w pewnym sensie narzucony schemat. Biały Dom opowiedział się za interpretacją zamachów na Nowy Jork i Waszyngton

w ogólnych kategoriach walki świata cywilizowanego z barbarzyńskim okrucieństwem, walki dobra ze złem. Odpowiedzią miała być wojna z terroryzmem, bez pytania o jego przyczyny.¹³ Konsekwencją w dłuższej perspektywie stały się chaos i konsternacja w odniesieniu do wytyczonych celów i działań zmierzających do ich realizacji. Według Oliviera Roya asymetryczność zagrożenia ułatwiła amerykańskiej administracji jego interpretację w kategoriach moralnych.¹⁴

W wyniku przyjęcia bardzo ogólnych ram ideologicznych dla działań podejmowanych przez Biały Dom podczas wojny z międzynarodowym terroryzmem doszło do sytuacji, w której nie była możliwa dokładna ocena, a nawet stwierdzenie, czy rzeczywiście posunięcia Waszyngtonu miały cel szlachetny, czy może stanowiły realizację innych celów – strategicznych, politycznych lub gospodarczych. Działalność administracji George'a W. Busha nie miała jedynie formy inwencji retorycznych, przybrała również bardzo konkretne kształty i skutkowała konkretnymi efektami. Część poczynań przyniosła pozytywne wyniki w zakresie bezpieczeństwa, choć niekoniecznie w zakresie ekonomicznym. Inne skutkowały i skutkują negatywnie, zarówno w sferze bezpieczeństwa, jak i w kontekście gospodarczym, o jeszcze innych zbyt wcześnie wyrokować.

Afganistan i Irak

Do tej ostatniej kategorii można zaliczyć interwencję w Afganistanie, rozpoczętą niedługo po zamachach na Nowy Jork i Waszyngton. Początkowo była prowadzona przez *willing coalition*, a następnie również przez wojska NATO. W skład *willing coalition* wchodziło kilka państw europejskich. Już od października 2001 r. udział w amerykańskiej operacji brały wojska brytyjskie, a nieco później, od wiosny 2002 r., m.in. także polskie (w ramach sił ISAF). Możliwe, że był to początek rodzącego się podziału między sojusznikami europejskimi USA, podtrzymanego później przez nieostrożne deklaracje przedstawicieli administracji amerykańskiej. „*Na mój rozkaz wojska Stanów Zjednoczonych podjęły uderzenia na szkoleniowe obozy terrorystów Al-Kaidy oraz instalacje militarne reżimu talibów w Afganistanie*”.¹⁵ Tymi słowami, w przemó-

¹³ O. Roy, *Les illusions du 11 septembre. Le débat stratégique face au terrorisme*, Paris 2002, s. 11–12.

¹⁴ Ibidem, s. 11.

¹⁵ G.W. Bush, *Presidential Address to the Nation*, 7.10.2001; cyt. za: J.J. Kirkpatrick, *Making War to Keep Peace*, New York 2007, s. 276.

wieniu do narodu, 7 października 2001 r. prezydent USA George W. Bush oznajmił początek kampanii wojskowej w Afganistanie. Zamachy terrorystyczne z 11 września spowodowały bezprecedensową sytuację przywołania art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Państwa NATO, w odruchu solidarności i w geście raczej symbolicznym, aniżeli posiadającym realny wymiar obronny, zobowiązały się do udzielenia pomocy napadniętemu członkowi sojuszu. Jednak to nie sojusz jako taki podjął inwazję na Afganistan w 2001 r. Polityka Waszyngtonu dość szybko ujawniła w istocie strategiczny problem globalnej dominacji amerykańskiej czy raczej przywództwa USA na świecie, bez szczególnego brania pod uwagę ewentualnych opinii sojuszników. Jednym z głównych argumentów przeciwników przeprowadzania misji w Afganistanie w oparciu o NATO były rzekome utrudnienia w podejmowaniu szybkich decyzji, co mogłoby zaważyć na efektywności działań. Nie wszyscy podzielali tę opinię, podtrzymywaną m.in. przez Paula Wolfowitza i Donalda Rumsfelda. Innego zdania byli np. przywódcy wojskowi. Według generała Wesleya Clarka, dowódcy sił NATO podczas interwencji w Kosowie, blokowanie operacji wojskowych sojuszu nie wynikało z ociążałości procedur decyzyjnych ani z niejednorodności językowej, różnorodności kanałów dowodzenia czy zwyczajów wojskowych, ale przede wszystkim z biurokracji Pentagonu.¹⁶ Waszyngton, demonstrując bardzo wyraziście swą pozycję światowego lidera, wydawał się nie zwracać uwagi na wątpliwości lub potencjalny opór sojuszników europejskich. Nie można jednak zanegować wyraźnego poparcia wspólnoty międzynarodowej dla interwencji mającej na celu obalenie reżimu talibów. Ostatecznie odpowiedzialność za losy misji stabilizacyjnej w Afganistanie przejęło NATO, co niestety nie przyniosło diametralnej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej w tym kraju.

Z inną reakcją spotkała się decyzja USA o rozpoczęciu wojny w Iraku. Zabrakło poparcia całej wspólnoty międzynarodowej, w tym kluczowych państw europejskich, i w wątpliwość podano legalność interwencji opartej na spekulacjach wywiadu amerykańskiego, które okazały się być oderwane od rzeczywistości. Z sojuszników europejskich udział w operacji w Iraku wzięły: Wielka Brytania, Hiszpania, Dania, Polska, Włochy, Holandia i kilka mniejszych państw naszego kontynentu. Zabrakło wśród nich Francji i Niemiec. Wojna w Iraku rozpoczęła się 20 marca 2003 r. Przedstawiana przez administrację prezydenta George'a W. Busha jako konieczna do zapewnienia bezpieczeństwa Stanom Zjednoczonym oraz, szerzej rzecz ujmując, całemu „wolnemu światu”, nie przyczyniła się dotychczas do wzrostu jego poziomu ani nie polep-

¹⁶ Por.: O. Roy, *op.cit.*, s. 21.

szyla geopolitycznego układu na Bliskim Wschodzie. Operacje Iraqi Freedom oraz Enduring Freedom pochłonęły natomiast życie tysięcy żołnierzy amerykańskich oraz dużo większej liczby mieszkańców.¹⁷

O tym, że wojna w Iraku nie przyniosła rozwiązania w postaci zwiększenia bezpieczeństwa, świadczą chociażby zamachy terrorystyczne, przeprowadzone w Madrycie w marcu 2004 r. i w Londynie w lipcu 2005 r., w których łącznie zginęło ponad 200 osób, a blisko 3000 zostało rannych. W Iraku nie znaleziono zasobów broni masowego rażenia, nie udowodniono również tezy, że kraj pod rządami Saddama Husajna był zaangażowany w działalność międzynarodowej sieci terrorystycznej i pozostawał w bliskich związkach z organizacją Osamy bin Ladena. Można zatem wnioskować, że wojna z terroryzmem nie powinna obejmować Iraku. Operacji w tym państwie nie należało opierać na przedstawionej wyżej motywacji. Tak się jednak stało za sprawą administracji George'a W. Busha oraz poniekąd na skutek słabości amerykańskiej wspólnoty wywiadowczej, na którą wcześniej spadło gros odpowiedzialności za 11 września.

Czytając przemówienia prezydenta Busha juniora czy znamienne wystąpienie sekretarza stanu Collina Powella w Radzie Bezpieczeństwa ONZ 5 lutego 2003 r., można odnieść wrażenie, że decyzja o rozpoczęciu operacji w Iraku zapadła na długo przed 20 marca 2003 r. i pozostawała w mocy niezależnie od rozwoju sytuacji w tym państwie oraz doniesień o postępach prac inspekcji rozbrojeniowych, jak również amerykańskiej wspólnoty wywiadowczej.

W przemówieniu wygłoszonym w Cincinnati 7 października 2002 r. prezydent Bush przedstawił zagrożenie płynące ze strony Iraku: „11 lat temu warunkiem zakończenia wojny w Zatoce Perskiej było zniszczenie przez Irak arsenałów broni masowego rażenia, zawieszenie wszelkich prac nad taką bronią i zaprzestanie wspierania grup terrorystycznych. Reżim iracki pogwałcił wszystkie te zobowiązania. Posiada i produkuje broń chemiczną i biologiczną. Dąży do wyprodukowania broni nuklearnej. Wspierał i ochraniał działalność terrorystyczną oraz uciekał się do terroru wobec własnych obywateli. Przez 11 lat świat był świadkiem zakłamania i złej woli reżimu irackiego”.¹⁸

W tym samym tonie, przytaczając jednakowoż więcej szczegółów oraz pokazując zdjęcia satelitarne i schematy graficzne, wypowiadał się 5 lutego 2003 r. przed Radą Bezpieczeństwa ONZ sekretarz stanu USA Co-

¹⁷ Dane odnośnie do liczby amerykańskich ofiar wojny są zamieszczone w Internecie, m.in. na stronie: <http://www.washingtonpost.com>

¹⁸ Por.: *President Bush Outlines Iraqi Threat*, 7.10.2002, <http://www.whitehouse.gov>

lin Powell. Mówił przede wszystkim o nieprzestrzeganiu przez Irak międzynarodowych zobowiązań, w tym rezolucji RB ONZ nr 1441 z 8 listopada 2002 r., wzywającej to państwo do rozbrojenia oraz współpracy z międzynarodowymi inspekcjami rozbrojeniowymi. Irak utrudniał prace ekspertów, stosując niewybredne metody, jednak – jak zapewniał kilkanaście miesięcy później Hans Blix – inspekcje przynosiły pewne pozytywne skutki. Cierpliwości zabrakło jednak wówczas przede wszystkim administracji amerykańskiej i w zasadzie jest to fakt, który nie zaskakuje.

Oba wspomniane przemówienia zostały oparte na informacjach przekazanych przez amerykańskie służby wywiadowcze. Jak się później okazało, dane te nie były wystarczająco weryfikowane przez struktury wywiadu, a ponadto manipulowano nimi w celach politycznych. Zdaniem członków komisji senackiej badającej przyczyny konfliktu główne tezy Narodowej Oceny Wywiadowczej (National Intelligence Estimate – NIE) z października 2002 r., dotyczące irackich programów prac nad bronią masowej zagłady, były przesadzone albo niepoparte wystarczającymi dowodami.¹⁹

Rozważając wymienione fakty, można wysunąć tezę, że wojna w Iraku była przede wszystkim efektem wcześniejszych założeń politycznych, dla których dodatkowym uzasadnieniem stały się ataki na USA i podważenie ich roli jako globalnego przywódcy. Ponadto nie znalazła poparcia wspólnoty międzynarodowej, w tym kluczowych sojuszników europejskich, i została rozpoczęta niezgodnie z duchem i przepisami Karty Narodów Zjednoczonych.

Inne działania

Interwencje zbrojne w Afganistanie i Iraku prowadzone były zgodnie z przekonaniem, że podczas wojny z terroryzmem nie obowiązują zasady i regulacje prawa międzynarodowego, a przynajmniej nie zawsze i wszędzie są wiążące. Smutnym efektem takich założeń stały się kontrowersyjne wydarzenia w Abu Ghraib, okrutne traktowanie oraz torturowanie więźniów, bezprawne zatrzymania i przetrzymywanie bez postawionych zarzutów jeńców w Iraku i Afganistanie, a także ich potajemne transportowanie głównie do amerykańskiej bazy wojskowej Guantanamo na Kubie. Ujawniony w 2004 r. skandal z udziałem ame-

¹⁹ Report of the Select Committee on Intelligence on Postwar Findings about Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs and Links to Terrorism and How They Compare with Prewar Assessments, 8.09.2006, s. 5–6.

rykańskich żołnierzy i więźniów z Abu Ghraib wstrząsnął światową opinią publiczną i rzucił nowe światło na wojnę z terroryzmem. Jest oczywiste, że na najwyższych szczeblach władzy musiało istnieć swoiste przyzwolenie dla podejmowania kontrowersyjnych działań. Świadczy o tym chociażby powszechna akceptacja zastrzonych metod przesłuchań. Choć Donald Rumsfeld zadeklarował, że czuje się za tę sytuację odpowiedzialny, i dwukrotnie zgłaszał prezydentowi Bushowi gotowość ustąpienia ze stanowiska, zabrakło konkretnych decyzji. Skazano jedynie osoby, które osobiście dopuściły się upokarzania i torturowania więźniów. Sekretarz Rumsfeld natomiast stwierdził w tym czasie, że jednym z problemów administracji jest funkcjonowanie w czasach wojny w ramach zobowiązań prawnych właściwych dla czasów pokoju.²⁰

Więźniowie i jeńcy, aresztowani podczas działań wojennych w Iraku i Afganistanie, byli transportowani, przetrzymywani i przesłuchiwani m.in. w amerykańskiej bazie wojskowej w zatoce Guantanamo, a być może także w bazach wojskowych europejskich państw sojuszniczych. W tym kontekście wymieniano zwłaszcza Polskę, Rumunię i niekiedy Wielką Brytanię. Zgodnie z amerykańskim prawem obcy obywatele, zatrzymani w czasie działań zbrojnych w okresie wojny poza terytorium USA, nie mogli występować przed amerykańskimi sądami w celu zaskarżenia zasadności swego zatrzymania.²¹ Guantanamo stanowiło zatem swoistą prawną czarną dziurę, gdzie zatrzymani, choć podlegali władztwu amerykańskiemu, w rzeczywistości pozostawali poza prawem. Sytuacja uległa zmianie po orzeczeniu Sądu Najwyższego USA w sprawie *Rasul v. Bush* (2004), kiedy uznano, że sądy amerykańskie są właściwe do rozważania legalności zatrzymania obywateli innych państw przetrzymywanych na terytorium, nad którym Stany Zjednoczone sprawują całkowitą i wyłączną jurysdykcję.²² Kwestia zatrzymań i braku możliwości odwoławczych dotyczyła również obywateli USA. W sprawie *Hamdi v. Rumsfeld* Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych uznał, że zatrzymani obywatele USA powinni mieć realne możliwości kontestowa-

²⁰ Donald Rumsfeld był przesłuchiwany w sprawie złego traktowania więźniów w Iraku przez Komitet ds. Służb Zbrojnych Senatu USA 4.05.2004 r. Przebieg przesłuchania przedstawiały, analizowały i szeroko komentowały media. Tekst oświadczenia wygłoszonego przez byłego sekretarza obrony Stanów Zjednoczonych jest zamieszczony na stronie internetowej wspomnianego komitetu: <http://armed-services.senate.gov>

²¹ Por.: S.D. Murphy, *International Law, the United States, and the Non-military „War” against Terrorism*, „European Journal of International Law” no. 2/2003, vol. 14, s. 360.

²² A. Roberts, *Righting Wrongs or Wronging Rights? The United States and Human Rights Post – September 11*, „European Journal of International Law” no. 24/2004, vol. 15, s. 737.

nia faktycznych podstaw ich zatrzymania, a stan wojny nie stanowi *carte blanche* dla prezydenta w odniesieniu do praw obywateli.²³ W istocie wojna z terroryzmem znalazła tak wielkie przyzwolenie w społeczeństwie amerykańskim, że dopiero po kilku latach od zamachów dostrzeżono wyraźną dominację władzy wykonawczej w Stanach Zjednoczonych. We wspomnianym orzeczeniu Sądu Najwyższego zwraca się uwagę na ten stan rzeczy, na naruszenie równowagi władz koniecznej dla społeczeństwa demokratycznego. Sąd nie wnikał jednak w legalność i rzeczywiste przyczyny prowadzonej wojny. Bezprawne zatrzymania i przetrzymywanie dobrze ilustrują „politykę 9/11” prowadzoną przez administrację amerykańską, która dość dowolnie, korzystając z zaistniałych po zamachach okoliczności, dobierała odpowiednie dla siebie rozwiązania, często z pominięciem regulacji wewnętrznych i międzynarodowych, niezadko we współpracy z sojusznikami, także europejskimi. Zatrzymani w Guantanamo Bay nie otrzymali na przykład statusu jeńców wojennych lub osób cywilnych, co powinno mieć miejsce zgodnie z konwencjami genewskimi według interpretacji Międzynarodowego Czerwonego Krzyża.²⁴ Na podstawie rozkazu wykonawczego prezydenta George’a W. Busha z 13 listopada 2001 r. – Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terror, umożliwiono zatrzymania na czas nieokreślony obywateli innych państw i ich przesłuchania przez wojskowe komisje. W latach 2001–2004 przetrzymywano w Guantanamo ponad 600 osób z ponad 40 krajów, przez okres ponad dwóch lat, bez dostępu do pomocy prawnej i bez wyroku sądowego.²⁵

Abu Ghraib, Guantanamo, Irak i Afganistan były świadectwem olbrzymiej władzy pozostającej w rękach amerykańskiej egzekutywy. Władzy niemal niczym niekrępowanej w okresie po 11 września, opartej na strachu i uproszczeniu. Obok wymienionych wcześniej, amerykańska administracja podjęła szereg innych inicjatyw, realizując „politykę 9/11” i tym samym poszerzając swoje oddziaływanie i kompetencje.

Przykładowo na mocy USA Patriot Act, uchwalonego niejako na kanwie wydarzeń 11 września, zniesiono restrykcje w zakresie obiegu informacji między różnymi amerykańskimi agencjami wywiadowczymi i przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości oraz zwiększono możliwości w zakresie stosowania przeszukań i zakładania podsłuchu. Zmiany wniesione tą ustawą dotyczą także zwiększenia kontroli nad przepływem środków finansowych i zapobiegania praniu brudnych pieniędzy, m.in.

²³ Ibidem, s. 737.

²⁴ Ibidem, s. 742.

²⁵ Ibidem, s. 724.

przez zobligowanie amerykańskich instytucji finansowych do wdrożenia odpowiednich programów. Regulacja ma w pewnej mierze charakter pozaterytorialny, ponieważ obejmuje również instytucje finansowe spoza USA działające na rynku amerykańskim, które są zobowiązane do udzielenia wymaganych informacji odpowiednim władzom.²⁶ W konsekwencji zamachów terrorystycznych na USA wdrożono również wiele regulacji mających na celu uszczelnienie granic i ściślejsze monitorowanie przepływu ruchu pasażerskiego i towarowego. Wprowadzono m.in. wymóg skanowania ładunków wwożonych do USA, zaostrzono przepisy wizowe, tworzona jest szeroka baza danych osób wjeżdżających na teren Stanów Zjednoczonych. Obowiązek przekazywania danych pasażerów statków powietrznych przylatujących do USA został nałożony na przewoźników lotniczych na mocy umów międzyrządowych, również z państwami europejskimi. Przekazywanie danych osobowych budzi kontrowersje w odniesieniu do ochrony i użyteczności tzw. danych wrażliwych oraz ich wykorzystania. W rzeczy samej w tych okolicznościach problematyczna staje się kwestia ochrony praw człowieka. Ponadto, z uwagi na fakt, że wiele regulacji zostało wdrożonych w kontekście walki z terroryzmem, ich nierespektowanie czy naruszanie naraża konkretne osoby na oskarżenia o terroryzm nawet w sytuacjach, które nijak się do niego mają, na przykład w przypadku przekroczenia określonego na podstawie wizy terminu pozostawania na terytorium USA.²⁷

Reguły narzucane przez Białą Dom znalazły szeroki oddźwięk na świecie, także w państwach europejskich. W początkowej fazie, tuż po zamachach na Nowy Jork i Waszyngton, niemal wszystkie kraje w poczuciu solidarności ze społeczeństwem amerykańskim przyłączyły się do koalicji antyterrorystycznej. Stały się po stronie USA. Pierwszy wyraźny „rozłam” miał miejsce w momencie amerykańskiej inwazji na Irak w 2003 r., kiedy m.in. część państw europejskich potępiła interwencję, a pozostałe przyłączyły się do amerykańskiej koalicji. Administracja waszyngtońska próbowała nawet wykorzystać ten fakt, wprowadzając sztuczną dychotomię między nową, aktywną Europą a Europą starą i niezdolną do działania. Po zmianie w Białym Domu, od stycznia 2009 r., podział na starą i nową Europę wydaje się tracić znaczenie. O ostateczne zerwanie z takim, nieprzystającym do rzeczywistości podziałem ape-

²⁶ Por.: S.D. Murphy, op.cit., s. 754.

²⁷ W tym kontekście znamienna jest wypowiedź prokuratora generalnego Johna Ashcrofta z października 2001 r., który ostrzegł „znajdujących się między nami terrorystów”, że przekraczanie terminu pobytu określonego w wizie nawet o jeden dzień skutkować będzie aresztowaniem, tak długim jak to możliwe. Por.: A. Roberts, op.cit., s. 726.

lował do Kongresu brytyjski premier Gordon Brown. W przemówieniu wygłoszonym 4 marca 2009 r. w Waszyngtonie stwierdził m.in.: „*nie ma starej i nowej Europy. Jest tylko Europa – Wasz przyjaciel*”.²⁸ Kilka lat wcześniej udział w interwencji w Iraku był wyraźnym sygnałem dla USA, że część sojuszników gotowych jest przystać na reguły administracji prezydenta Busha, często nie zwracając głębszej uwagi na ewentualne konsekwencje. Wśród owych reguł należałoby wymienić przede wszystkim dowolne i przedmiotowe traktowanie prawa międzynarodowego, niejako pobłażliwe traktowanie ochrony praw człowieka oraz wyraźne wejście w strefę strategicznych wpływów USA, co nie zawsze ma jedynie pozytywne skutki. Wśród najwierniejszych sojuszników Stanów Zjednoczonych znalazły się m.in. Wielka Brytania, Australia i Polska. W Wielkiej Brytanii przyjęto podobne do amerykańskich regulacje antyterrorystyczne, posuwając się nawet do oficjalnego wyłączenia państwa spod niektórych międzynarodowych przepisów dotyczących ochrony praw człowieka. Ustawy antyterrorystyczne, zawierające przepisy m.in. o możliwości wydłużenia okresu zatrzymania oraz o specjalnych uprawnieniach władz w odniesieniu do podejrzanych o terroryzm, przyjęto również w Egipcie, Pakistanie i Indiach. W Polsce podjęto decyzję o zaangażowaniu naszych wojsk w wojny w Iraku i Afganistanie, być może również obsługiwano amerykańskie samoloty, nielegalnie transportujące więźniów z Afganistanu do Guantanamo, włącznie z domniemanym przesłuchiwaniami tych więźniów. Planowane było także rozmieszczenie na polskim terytorium elementów tzw. tarczy antyrakietowej, poszerzającej strefę wpływów USA i chroniącej to państwo przed ewentualnym atakiem z użyciem pocisków balistycznych.

Ryzyko bezkrytycznego przyjmowania reguł Waszyngtonu – aspekt europejski

Bezpośrednio po zamachach w Nowym Jorku i Waszyngtonie europejscy sojusznicy Stanów Zjednoczonych zareagowali solidarnie i jednoznacznie, czego świadectwem było przywołanie artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, w którym „*strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść na wszystkie; wskutek tego zgadzają się na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w wykonaniu prawa do*

²⁸ Pełny tekst przemówienia Gordona Browna przed Kongresem USA z 4.03.2009 r. jest zamieszczony m.in. na stronie: <http://www.number10.gov.uk>

indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego przez artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy stronie lub stronom napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej (...)".²⁹ Jednakże już wówczas, tj. jesienią 2001 r., było jasne, że Stany Zjednoczone podejmą działania uznane przez Biały Dom za właściwe, niezależnie od stanowiska sojuszników. Interwencja w Afganistanie została podjęta przez USA na rozkaz prezydenta Stanów Zjednoczonych przez siły amerykańskie przy wsparciu wojsk brytyjskich, a dopiero po kilku miesiącach rozpoczęły się działania sił zbrojnych NATO w tym państwie. Wówczas nie miało to jednak większego znaczenia. Na płaszczyźnie politycznej nie było bowiem wątpliwości co do słuszności amerykańskiej interwencji, mającej na celu zniszczenie reżimu talibów wspierającego organizację terrorystyczną Osamy bin Ladena, która dokonała zamachów w USA. Zostało to w pewnym sensie wykorzystane przez administrację Busha szafującą wojenną i biblijną retoryką, gdzie nie było już miejsca na wątpliwości i odrębne opinie.

Wśród państw europejskich najwierniejszym sojusznikiem USA okazała się wówczas Wielka Brytania. Ówczesny premier Zjednoczonego Królestwa Tony Blair już 20 września 2001 r. był w Waszyngtonie, by wyrazić absolutne poparcie Wielkiej Brytanii dla działań podejmowanych przez Stany Zjednoczone. W tym dniu George W. Bush w obecności premiera Blaira wygłosił przemówienie do obu izb Kongresu i całego narodu amerykańskiego, w którym stwierdził m.in., że Ameryka nie ma bardziej autentycznego przyjaciela niż Wielka Brytania.³⁰ Pozostałe państwa Europy podążały, rzec można, śladem Tony'ego Blaira i Zjednoczonego Królestwa, przynajmniej do czasu rozpoczęcia przez administrację Busha interwencji w Iraku.

Opozycja wobec wojny w Iraku, zwłaszcza Niemiec i Francji, ale także społeczeństw m.in. Włoch, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, gdzie odczuwalny był bardzo wyraźny sprzeciw wobec działań rządów, spotkała się z niezrozumieniem w Waszyngtonie. Niewątpliwie to niezrozumienie było konsekwencją wcześniejszego kategoryzowania sojuszników i wrogów według czarno-białego schematu. Nie sposób w uproszczonych kategoriach politycznych i ideologicznych, w kategoriach walki dobra ze

²⁹ Treść Traktatu Północnoatlantyckiego jest zamieszczona m.in. na stronach internetowych NATO: <http://www.nato.int>

³⁰ Por.: przemówienie George'a W. Busha w Kongresie 20.09.2001 r.; tekst zamieszczony na stronie: <http://archives.cnn.com>

złem, zakwalifikować jednoznacznie opozycję, która do kategorii „zła” przecież nie należy. Wśród czołowych przedstawicieli administracji amerykańskiej pojawiło się zatem niezrozumienie i zniechęcenie wobec państw tzw. starej i nowej Europy, używając terminologii Donalda Rumsfelda. Nieco później, o czym wspomniano wyżej, premier Wielkiej Brytanii Gordon Brown zadeklarował potrzebę zerwania z tym nad wyraz nieprecyzyjnym, sztucznym i czysto ideologicznym podziałem. Nie można jednoznacznie i autorytatywnie stwierdzić, jakie były czy są konsekwencje takiego kategoryzowania, choć oczywiście podział wśród państw europejskich na „wierniejszych” i sceptycznych sojuszników USA był silnie odczuwalny. Jeżeli jednak zagłębić się w rzeczywisty wymiar stosunków między państwami, poniekąd odrzucając retorykę i ideologię, można się przekonać, że podział na państwa „starej” i „nowej” Europy bardziej był odczuwalny w relacjach między państwami europejskimi niż między państwami europejskimi a USA. Jego negatywny wpływ był prawdopodobnie większy w stosunkach na kontynencie europejskim aniżeli na linii państwa europejskie – Stany Zjednoczone. Zwłaszcza zaangażowanie niektórych państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, w działania administracji Busha nie przyniosło wymiernych korzyści, które mogłyby płynąć z takiej współpracy.

Zatem poza strefą ideologiczno-retoryczną trudno dostrzec rzeczywiste uprzywilejowanie krajów uczestniczących w wojnie z terroryzmem u boku USA. Z kolei działania podejmowane przez Stany Zjednoczone w ramach polityki wewnętrznej, które, co należy podkreślić, często miały charakter pozaterytorialny, dotyczą w równym stopniu obywateli i instytucji wszystkich państw. Zwiększenie kontroli przepływu środków finansowych w ramach instytucji amerykańskich za granicą i zagranicznych na terenie USA, uszczelnianie granic, monitorowanie ruchu pasażerskiego i towarowego, zaostrzanie przepisów wizowych i wszelkich innych regulacji dotyczących ruchu granicznego, bezpieczeństwa i ochrony dotyczyło i dotyczy wszystkich obcokrajowców w równej mierze. Prawdopodobnie jedynym wyjątkiem w tym obszarze jest podział obywateli na zwolnionych z obowiązku wizowego i tych, którzy mu podlegają. Jak wiadomo, nie pokrywa się on z podziałem na państwa „nowej” i „starej” Europy.

Po zmianie administracji w Białym Domu podziały ideologiczne zaczęły tracić znaczenie i osłabła retoryka kategoryzowania na tych, którzy są z nami, i tych, którzy są przeciw nam. Nie zmieniło się jednak to, co w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych naprawdę istotne – funkcjonowanie w skali globalnej i realizacja w tej skali własnych interesów, także przez dobór sojuszników. USA i kraje europejskie stanowią

koło zamachowe światowej gospodarki. Wytwarzają łącznie 45% światowego PKB, a ich relacje gospodarcze są oparte w dużej mierze na wzajemnych inwestycjach.³¹ Oznacza to ściśle powiązanie w sferze gospodarczej, ale również świadczy o wzajemnym zaufaniu i pociąga za sobą współpracę także w innych dziedzinach. Dla państw europejskich ta współpraca powinna pozostawać kluczowa, ponieważ przynosi realne korzyści gospodarkom i społeczeństwom, a jednocześnie nie stwarza ryzyka uwypuklenia sztucznych podziałów ideologicznych.

Ryzyko bezkrytycznego przyjmowania reguł Waszyngtonu – aspekt polski

Przylączenie się Polski do koalicji antyirackiej było podyktowane, jak można domniemywać, poczuciem solidarności z najpotężniejszym i jednym z najważniejszych polskich sojuszników, a także chęcią zaistnienia na arenie międzynarodowej, sprawdzenia efektywności sił zbrojnych w warunkach bojowych i uzyskania kontraktów ekonomicznych. Krótko mówiąc, chęcią zysku. Dzisiaj już wiadomo, że nasze zaangażowanie w Iraku było błędem, który przyniósł określone koszty finansowe oraz utratę życia i zdrowia żołnierzy. Wchodząc w sojusz z największym mocarstwem na świecie i uczestnicząc w irackiej wojnie, Polska skazała się w dużej mierze na pełnienie roli sojusznika, który nie ma wpływu na polityczny kierunek prowadzenia misji, na skutek czego nie odnosi z niej znaczących korzyści, poza zdobyciem pewnego doświadczenia bojowego w odmiennych warunkach i dowodzenia wielonarodowymi siłami zbrojnymi.³² Ponadto, przez zaangażowanie w interwencję w Iraku, nasz kraj przyczynił się wydatnie do zwiększenia rozdzwiewku między USA a negatywnie postrzegającymi wspomnianą interwencję państwami europejskimi, zwłaszcza Francją i najbliższym sąsiadem – Niemcami. Zaangażowanie Polski po stronie USA, w antyterrorystycznej koalicji stworzonej przez amerykańską egzekutywę, pociągnęło za sobą działania, które są wyraźnym naruszeniem prawa międzynarodowego, do których jednakże Warszawa się nie przyznaje.

Sprawa domniemyanych sekretnych więzień CIA na terenie państw Europy Wschodniej stała się głośna po publikacji „Washington Post”

³¹ M. Bosacki, *Europa i USA kotwicą świata*, „Gazeta Wyborcza”, 12.03.2009, <http://www.wyborcza.pl>

³² *Prymat NATO i stosunki transatlantyckie – polski punkt widzenia*, Raport Forum Bezpieczeństwa Centrum Europejskiego Natolin, „Forum Natolińskie” nr 5(7)2006, s. 16

z 2 listopada 2005 r. Choć w artykule nie podano nazw państw zaangażowanych w przetrzymywanie więźniów CIA na swoich terytoriach, niedługo po tym Human Rights Watch, telewizja ABC, „The Guardian” i przedstawiciele Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy ogłosili, że tajne więzienia znajdowały się m.in. w Polsce. We wspomnianym tekście „Washington Post” nie wymienia nazw krajów, jak twierdzi na wyraźną prośbę wyższych urzędników administracji amerykańskiej.³³ Istnieniu takich więzień w Polsce zaprzeczał kilkakrotnie w grudniu 2005 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski. Pozostając krytycznym wobec doniesień medialnych, należy jednakże stwierdzić, że sprawa nie została przekonująco i do końca wyjaśniona. Najwyższe czynniki władzy wykonawczej USA, w tym sekretarz stanu Condoleezza Rice, nie zaprzeczyły istnieniu takich placówek, nazywanych *black sites*, w różnych państwach świata. Wyraźnie jednak zaprzecza się stosowaniu w nich tortur. Gdyby rzeczywiście istniały takie więzienia na terenie Europy, co ze względu na całokształt „polityki 9/11” prowadzonej przez prezydenta Busha wydaje się wysoce prawdopodobne, można by zastanawiać się, czy nie doszło do naruszenia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy, której nasze państwo jest stroną.³⁴

Zaangażowanie Polski w amerykańską wojnę z terroryzmem zaowocowało zbliżeniem strategicznym obu krajów, w ramach którego jednak nasze państwo, ze względu na swą niewielką wagę w stosunkach międzynarodowych, pozostawało raczej biernym elementem z ograniczoną podmiotowością. Może o tym świadczyć sprawa planowanego rozmieszczenia na polskim terytorium elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Nasz kraj, dzięki podpisanej 20 sierpnia 2008 r. Umowie między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczącej rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, może zyskać lepszą pozycję strategiczną w Europie, ale z drugiej strony – narazić się na wymierne koszty polityczne, a niewykluczone, że i finansowe. Umowa ma również negatywny wpływ na relacje z Rosją. Trudno oprzeć się wrażeniu, że Polska w tym kontekście jest raczej przedmiotem, a nie pod-

³³ D. Priest, *CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons*, „Washington Post”, 2.11.2005, <http://www.washingtonpost.com>

³⁴ Sprawą domniemanych tajnych więzień na terenie Europy Środkowo-Wschodniej zajmowała się specjalna komisja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy pod przewodnictwem szwajcarskiego prokuratora Dicka Marty’ego. Por. m.in.: *Alleged secret detentions in Council of Europe member states. Information Memorandum II*; Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, <http://assembly.coe.int>

miotem w grze między supermocarstwami – Stanami Zjednoczonymi i Federacją Rosyjską. Wspomniana umowa formalnie umożliwia stacjonowanie wojsk obcego państwa na polskim terytorium. Zatem na szczególną uwagę zasługuje rzeczywiste zapewnienie jurysdykcji naszych władz nad obywatelami państwa wysyłającego w ich relacjach z polskimi podmiotami i obywatelami. Pytania i wątpliwości o niebagatelnym znaczeniu w świetle przepisów prawa międzynarodowego i krajowego pozostają aktualne. W kontekście polityki prowadzonej przez administrację George’a W. Busha po 11 września należy udzielać na nie jak najbardziej wyczerpujących odpowiedzi i właściwie zabezpieczać krajowe interesy.

Z bezkrytycznym zaangażowaniem w realizację zamierzeń i polityki innego kraju zawsze wiąże się spore ryzyko. W przypadku Polski jest związane ze zmianą pozycji międzynarodowej, zwłaszcza wobec partnerów europejskich, Rosji, Ukrainy i Białorusi. Taka zmiana w niektórych stolicach może zostać odebrana pozytywnie, w innych zaś negatywnie. Zawsze jednakże będzie znacząca, wymagająca przyjęcia całkowitej odpowiedzialności za zaistniałą sytuację. Bezkrytyczne czy nadmierne zaangażowanie Polski w politykę Waszyngtonu rodzi ponadto pewne ryzyko związane ze swojego rodzaju ustępliwością wobec restrykcyjnych i być może nie zawsze przystających do aktualnych okoliczności norm międzynarodowych. Dominująca pozycja USA na świecie może powodować, że dla tego państwa podejmowanie działań wyłącznie w oparciu o istniejące rozwiązania prawnomiędzynarodowe będzie w niektórych okolicznościach krępujące. Jednak dla małego kraju, jakim w skali globalnej jest Polska, przywiązanie do prawa międzynarodowego powinno mieć charakter priorytetowy. Stosując się do przepisów międzynarodowych, zyskujemy bowiem miano przewidywalnego i stałego partnera, z którym lepiej współpracować aniżeli z państwem nieprzewidywalnym, o wybujałych ambicjach międzynarodowych. Dla takich krajów jak Polska normy prawa międzynarodowego bynajmniej nie są iluzoryczne, a ich poszanowanie przez jedną stronę zwiększa szanse poszanowania przez partnerów w stosunkach międzynarodowych. Jeżeli zaangażowanie rządu po stronie innego państwa staje się bezrefleksyjne i rodzi ryzyko naruszeń prawa międzynarodowego, tym samym rodzi również ryzyko naruszeń prawa krajowego, a więc praw obywateli, których interesem powinien się ów rząd kierować. W skrajnym przypadku, gdy interesy strategiczne i polityka bezpieczeństwa przedkładane są nad przestrzeganie prawa, można nawet mówić o naruszaniu praw obywatelskich i, szerzej, praw człowieka. Wówczas takie państwo rzeczywiście trudno uznać za w pełni demokratyczne i stabilne, w którym obywatele mogą być przekonani o swojej podmiotowości.

Jest zbyt wcześnie, aby stwierdzić, jak dalekosiężne będą skutki prowadzonej przez administrację George'a W. Busha „polityki 9/11”. Z pewnością ma i będzie miała nadal przemożny wpływ na układ sił na Bliskim Wschodzie. Można zaobserwować również, że ze względu na nią zmieniła się polityka Federacji Rosyjskiej, konsekwentnie odbudowującej swoją pozycję, która przecież niedługo po zamachach ściśle współpracowała z USA w ramach wojny z terroryzmem. Należy jednakże mieć na uwadze fakt, że „polityka 9/11” była polityką władzy wykonawczej, która popadła w konflikt z władzą ustawodawczą i sądowniczą. Władza ta została zmieniona w listopadzie 2008 r. i dzięki temu inny jest kierunek polityki Stanów Zjednoczonych. Być może, jak postulował Thomas Friedmann, będzie go można nazwać „polityką 9/12”. Dla partnerów USA, takich jak państwa europejskie i Polska, ważne jest zachowanie odpowiedniego dystansu do poczynań sojusznika i podążanie własną drogą rozwoju, odpowiadającą interesom obywateli, z zachowaniem ich praw i wolności. „Polityka 9/11”, wsparta na teoretycznych podstawach neokonserwatyizmu amerykańskiego, była polityką arogancji władzy wykonawczej. Możliwe, że jej charakter wynikał początkowo z szoku po zamachach terrorystycznych, co w pewnym stopniu stanowi usprawiedliwienie. Niestety w dłuższej perspektywie cechujące ją naruszenia prawa międzynarodowego i wewnętrznego USA, buta oraz niedołność głównych jej aktorów doprowadziły do wyraźnego nadszarpnięcia międzynarodowej pozycji tego państwa. Polityka administracji prezydenta George'a W. Busha, określona przez Zbigniewa Brzezińskiego jako „katastrofalne przywództwo”, przyniosła światu dwa otwarte konflikty, wiele sporów między sojusznikami, także europejskimi, oraz utratę zaufania dla światowego przywództwa USA. Pozostaje jeszcze kwestia otwartą, czy nowy prezydent Stanów Zjednoczonych potrafi odbudować zaufanie Europy i świata do USA jako globalnego lidera i definitywnie zerwie z „polityką 9/11”.

Przykład Stanów Zjednoczonych pod rządami George'a W. Busha pokazuje, że w rzeczywistości czasu globalizacji lepiej podejmować działania w ramach prawa międzynarodowego, ponieważ przynoszą trwalsze efekty. Nie jest możliwe skuteczne przewodzenie na arenie międzynarodowej, jeżeli podważa się podstawy, na których funkcjonują aktorzy stosunków międzynarodowych. Prawo międzynarodowe oraz zasada suwerenności i równości państw zapewnia ochronę słabszych podmiotów, dlatego jakiegokolwiek ich naruszanie spotyka się ze zdecydowanym oporem i niechęcią. Prowadzi również do kontestowania poczynań lidera, a czasami wyraźnego sprzeciwu. Ponieważ w złożonej arytmetyce stosunków międzynarodowych żadne państwo nie odniesie globalnego suk-

cesu w pojedynkę, działania podające w wątpliwość podmiotowość potencjalnych sojuszników pozostaną w dłuższej perspektywie nieskuteczne i nieefektywne.

Abstract

Selected aspects of the US foreign policy in the context of transatlantic relations

Following the terrorists' attacks of 11 September 2001, the position of executive power in the United States has grown in unprecedented way. During two presidential terms of George W. Bush, the foreign policy of the USA was based upon the new vision of global confrontation between good and evil. The *war on terror* doctrine, which in fact reflected imperial ambitions of the Bush's administration, dominated the international activities of the global leader and had some impact on its allies in Europe. This article aims to analyse theoretical and factual aspects of so called *9/11 policy* in the context of international public law obligations. It constitutes a specific warning against uncritical approval, on the part of states, of any leadership which follows no international regulations. In particular, the article attempts to evaluate the impact the *9/11 policy* had on European states including Poland.

