

**Aleksandra Gasztold**

## **STRATEGIE ANTYTERRORYSTYCZNE USA I RFN PO 11 WRZEŚNIA 2001 R.**

Słowa kluczowe:

*antyterroryzm, strategia, terroryzm, USA, Niemcy*

### **Wprowadzenie**

Próba oceny realizacyjnej fazy polityk antyterrorystycznych powinna koncentrować się przede wszystkim na działaniach podejmowanych w zakresie zwalczania terroryzmu. *Strategia* w poniższym artykule rozumiana będzie – za Bolesławem Balcerowiczem – jako teoria i praktyka określająca zasady i generalne sposoby działania, ujmowane w skali celów i ich urzeczywistnienia o dużym horyzoncie czasowo-przestrzennym. Strategia to metoda postępowania określonego podmiotu dotycząca optymalizacji celów w stosunku do posiadanych środków, czyli polegająca na przyporządkowaniu środków dla osiągnięcia celów. Strategia jest powiązana z polityką i służy skutecznej jej realizacji. O ile polityka wskazuje: *co zrobić*, o tyle strategia skupia się na tym, *jak coś zrobić?*, czyli *określa drogę przejścia od założeń do celów, wykorzystując rozporządzalne środki*<sup>1</sup>. Pojęcie strategii w tradycyjnym ujęciu używane jest w odniesieniu do wykorzystywania siły militarnej do osiągnięcia celów polityki<sup>2</sup>. Jednak od połowy XX wieku znaczenie rozszerzyło się na inne pozawojkowe obszary życia państwowego<sup>3</sup>. Rozszerzenie to objęło także walkę z innymi zagrożeniami o charakterze pozamilitarnym.

---

<sup>1</sup> B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 14 i 17.

<sup>2</sup> Szerzej zob.: B.H. Liddell Hart, *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959; A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968; R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2005.

<sup>3</sup> J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 118-121.

Problematyka zwalczania terroryzmu połączyła pewne elementy wypracowane dotychczas w wielkich strategiach wojennych ze sposobami przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej. Działania antyterrorystyczne podejmowane w ramach każdego systemu skupiają się na: tworzeniu prawa, karaniu sprawców, współpracy międzynarodowej, działaniach wymierzonych wobec społeczności i osób popierających terroryzm oraz działaniach Public Relations uzasadniających daną politykę wobec terroryzmu. Podstawowym celem tworzenia systemu antyterrorystycznego jest w pierwszej kolejności zapobieganie eskalacji zjawiska, szczególnie atakom terrorystycznym, finansowaniu, rekrutacji nowych członków i propagandzie nienawiści. Ponadto ważna jest kontrola zniszczeń, czyli system zarządzania kryzysowego, na który składają się systemy reagowania i odbudowy<sup>4</sup>. Współcześnie celami polityki antyterrorystycznej są: neutralizacja przyczyn terroryzmu, zapobieganie radykalizacji w kierunku brutalnego ekstremizmu i terroryzmu, ograniczenie skuteczności oraz działań grup terrorystycznych, odstraszenie, obrona bezpośrednia, minimalizowanie negatywnych skutków dokonanych ataków terrorystycznych, ewaluacja systemu i proponowanie zmiany<sup>5</sup>. Wszystkie powyższe elementy systemu i polityki antyterrorystycznej są ze sobą powiązane. Niemniej różnić się mogą od siebie w odniesieniu do działań podejmowanych przez państwa na rzecz przeciwdziałania organizacjom i ruchom terrorystycznym o charakterze międzynarodowym i wewnętrznym.

Przedmiotem niniejszego opracowania są strategie zwalczania terroryzmu przyjęte i stosowane przez Stany Zjednoczone Ameryki oraz Niemcy, a więc teoria i praktyka podejmowanych działań eliminujących terroryzm. W tym celu zbadane zostaną główne dokumenty programowe, ogłaszane przez władze obu państw, definiujące zagrożenie terroryzmem i zalecające stosowanie konkretnych środków

<sup>4</sup> Zob. B. Ganor, *The counter-terrorism puzzle*, London/New York 2005, s. 25-26.

<sup>5</sup> B. Bolechów, *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wrocław 2012, s. 273-274.

w celu przeciwdziałania temu zagrożeniu. W niniejszym artykule zastosowano metodę analizy treści dokumentów oraz metodę obserwacyjną działań podejmowanych przez odpowiednie organy obu państw. Dla wykazania podobieństw i różnic w strategiach antyterrorystycznych USA i RFN zastosowana została również metoda porównawcza.

W analizie polityki Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Republiki Federalnej Niemiec uwzględniono rekomendacje wypracowane przez Jeffrey'a D. Simona. Sprowadzić je można do kilku zaleceń: oficjalnego ogłaszania polityki antyterrorystycznej, reagowania na ataki terrorystyczne, polityki informacyjnej (medialnej), oceny zagrożenia oraz samego definiowania terroryzmu w danym państwie<sup>6</sup>.

### **Ujmowanie terroryzmu – paradygmat wojny/paradygmat przestępstwa**

Wysiłki wypracowania spójnej definicji terroryzmu nie powiodły się. W dyskusji publicznej nad polityką antyterrorystyczną w USA nigdy nie padło pytanie o istotę terroryzmu, a przede wszystkim o różnice między innymi formami przemocy politycznej i protestu. Wyznacznikiem przypisania do organizacji terrorystycznej były subiektywne decyzje prezydentów i ich doradców. Znamiennym przykładem doby *pierwszej wojny z terroryzmem* Ronalda Reagana była rezolucja nr 42/159 z 07.12.1987 r. Zgromadzenia Ogólnego ONZ oddzielająca w punkcie 14 prawo do oporu wobec działalności terrorystycznej. Prawo do oporu mają narody, które siłą zostały go pozbawione, znajdujące się pod kolonialnymi i rasistowskimi reżimami oraz obcą okupacją<sup>7</sup>. Rezolucję tę przyjęto 153 głosami za, 2 przeciw i jednym

---

<sup>6</sup> Zob. szerzej: J.D. Simon, *The terrorist trap: America's experience with terrorism*, Bloomington 1994, s. 375-385; T. H. Anderson, *Bush's Wars*, New York 2011.

<sup>7</sup> *Nic w niniejszej rezolucji nie może w żaden sposób szkodzić prawu do samostanowienia, wolności i niepodległości, wynikającemu z Karty Narodów Zjednoczonych, tych narodów, które siłą pozbawiono owego prawa (...) a w szczególności poddanych reżimom kolonialnym i rasistowskim i obcej okupacji czy innym formom panowania kolonialnego, ani (...) prawu wspomnianych narodów do prowadzonej w takim celu walki oraz do występowania o pomoc i jej uzyskiwania (zgodnie*

wstrzymującym. Dwa głosy przeciwne należały do USA i Izraela. Kwestią sporną był bowiem problem palestyński i opór Afrykańskiego Kongresu Narodowego wobec rządów apartheidu w Republice Południowej Afryki. Stany Zjednoczone uznały zarówno ruch Nelsona Mandeli, jak i organizacje palestyńskie za organizacje terrorystyczne. Nie spełniały one w ich rozumieniu standardów „okupacji” i w drugim przypadku „rasistowskiego reżimu”<sup>8</sup>. Współcześnie każda z amerykańskich instytucji zaangażowana w system antyterrorystyczny dysponuje inną definicją. Dział XVIII *Przestępstwa i postępowanie karne* Kodeksu Stanów Zjednoczonych (United States Code – U.S.C.) w rozdziale I *Przestępstwa*, w podrozdziale 113B poświęconym terroryzmowi, definiuje przestępstwo terroryzmu międzynarodowego i wewnętrznego (§2331) oraz penalizuje m.in. użycie broni masowego rażenia (§2332a), przeprowadzanie zamachów bombowych w miejscach użyteczności publicznej (§2332f), ukrywanie terrorystów oraz osób podejrzanych o terroryzm (§2339) i finansowanie terroryzmu (§2339a, b). W 2017 r. penalizacją został również objęty udział w przeszkoleniu militarnym obcej organizacji terrorystycznej (§2339d). Za terroryzm wewnętrzny uznano działalność, która dotyczy działań niebezpiecznych dla życia osób podlegających jurysdykcji terytorialnej USA, w celu (przestępstwo kierunkowe o szczególnym zabarwieniu): 1) zastraszenia lub wymuszenia na ludności cywilnej; 2) wpływu na politykę rządu przez zastraszenie lub przymus oraz 3) wpływu na zachowanie rządu poprzez masowe rażenie, zabójstwa czy porwania<sup>9</sup>. Również USA Patriot Act z 26.10.2001 r. w sekcji 802 przywołuje tę definicję terroryzmu wewnętrznego<sup>10</sup>. Federalne Biuro Śledcze (Federal Bureau of

---

z Kartą i innymi zasadami prawa międzynarodowego). Tekst rezolucji A/RES/42/152 dostępny na stronach ONZ:

<http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r159.htm>, 04.04.2015.

<sup>8</sup> Zob. N. Chomsky, *Hegemonia albo przetrwanie: Amerykańskie dążenie do globalnej dominacji*, Warszawa 2005, s. 210.

<sup>9</sup> United States Code, 2017, <http://uscode.house.gov/> 20.04.2017.

<sup>10</sup> *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Acts of 2001*, (USA PATRIOT Act), Pub. L 107-56 Oct. 26, 2001.

Investigation – FBI), powołując się na definicje kodeksu USA, definiuje terroryzm jako *bezprawne użycie siły lub przemocy wobec osób lub mienia, w celu zastraszenia lub wywarcia przymusu na rząd, ludność cywilną albo część wyżej wymienionych, co zmierza do promocji celów politycznych lub społecznych*<sup>11</sup>. Wyróżnikiem terroryzmu wewnętrznego jest działanie na terytorium jednego państwa, co nie oznacza jednak, że organizacje nie utrzymują kontaktów na zewnątrz. Organizacje o podobnym zapleczu ideowym działają też w innych państwach, częstym wzorcem są ugrupowania działające w Europie (ruch wyzwolenia zwierząt i ziemi, nazizm, marksizm).

Inna definicja funkcjonuje w Departamencie Stanu, gdzie terroryzm ujmowany jest jako zaplanowane, umotywowane politycznie stosowanie przemocy wobec celów nieuczestniczących w walce, stosowane przez subnarodowe grupy czy tajnych agentów<sup>12</sup>. Wykluczone tym samym zostały cele ataków na instytucje państwowe oraz coraz powszechniejsze ataki sprawców indywidualnych.

Sprowadzenie polityki antyterrorystycznej po 2001 r. do terminu wojny z terroryzmem można rozpatrywać, odwołując się do myśli Carla von Clausewitza, w którego ujęciu sukces działań wojennych uzależniony jest od trzech czynników: woli ludu, politycznego przywództwa oraz rezultatu na polu bitewnym<sup>13</sup>. Warto zaznaczyć, że *globalna wojna z terroryzmem (Global War on Terrorism – GWOT)* w pierwszych latach po ataku z 11 września cieszyła się, według Instytutu Gallupa, 90-procentowym poparciem społecznym. Retoryka Georga W. Busha w kwestii Al-Qa'idy (AQ) i Afganistanu opierała się na opozycji między dobrem i złem, wolnością oraz demokracją a terrorem i opresją, cywilizacją a barbaryzmem. Dnia 20.09.2001 r. przed Kongresem G.W. Bush podkreślił: *albo jesteście z nami albo*

---

<sup>11</sup> FBI, *What we investigate*, 2015, <http://www.fbi.gov/albuquerque/about-us/what-we-investigate>, 01.09.2016.

<sup>12</sup> S. Wojciechowski, *Terroryzm – analiza pojęcia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 57.

<sup>13</sup> Zob. szerzej: C. von Clausewitz, *O wojnie*, Kraków 2007.

z *terrorystami*, wpisując się tym samym w manichejski obraz świata. Jego doktryna opierała się na założeniu, że USA mają prawo do ochrony przed państwami udzielającymi schronienia i wspierającymi terrorystów poprzez wojnę prewencyjną (*preventive war*) oraz uderzenie wyprzedzające (*preemptive strike*)<sup>14</sup>. Oparcia tej doktryny należy szukać w tradycji realizmu politycznego. Sedno polityki stanowi władza, a zagrożenia dla władzy narastają, gdy konkurenci przejmują kontrolę. Naturę ludzką wyróżnia egoizm oraz poczucie rywalizacji, a każde zaangażowanie społeczne nakierowane jest na zwycięstwo i ochronę przed złem. Potęgując przepaść między wartościami cywilizacji zachodniej (chrześcijańskiej) a islamskiej, G.W. Bush zachęcał sprzymierzeńców do udziału w wojnie w Afganistanie i następnie w Iraku. G.W. Bush odwoływał się do powszechnego konsensusu, że terroryzm przeciwko cywilom jest nie do zaakceptowania, czym nadawał swojej polityce moralną głębię. Przewaga hegemonistów (Paul Wolfowitz, Collin Powell) i nacjonalistów (Condoleeza Rice, Donald Rumsfeld, Dick Cheney) w otoczeniu G.W. Busha sprawiła, że polityka antyterrorystyczna stała się polityką hegemoniczną w wymiarze zagranicznym<sup>15</sup>.

Definiowanie jest ważne z punktu widzenia nauki, a nie decydentów politycznych. Określenia *terroryzm*, *terrorysta* stosowane są często niesłusznie, aby uwiarygodnić restrykcyjną politykę względem konkretnego państwa czy organizacji. W Niemczech terroryzm pojmuje się w kategorii przestępstw terrorystycznych, czyli w ujęciu prawno-karnym. Republika Federalna Niemiec musiała zmierzyć się zarówno z terroryzmem wewnętrznym, jak i terroryzmem międzynarodowym. Apogeum działalności terrorystycznej przypadło na lata 70. XX wieku. Szczególnie wydarzenia z września 1972 r. (zamach na Igrzyskach Olimpijskich w Monachium)

<sup>14</sup> J. Zając, *Koncepcja polityki zagranicznej USA*, [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 50-51.

<sup>15</sup>Zob. szerzej: J.A. Köckritz, *Der "Krieg gegen den Terrorismus" an seiner "zweiten Front". Amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 in Südostasien*, Baden-Baden 2010, s. 103-115.

i z września 1977 r. tzw. Niemiecka Jesień (niem. *Deutscher Herbst*) znacząco wpłynęły na ukształtowanie się systemu antyterrorystycznego<sup>16</sup>. W niemieckim kodeksie karnym (niem. *Strafgesetzbuch – StGB*) z 13.11.1998 r. przepisy dotyczące terroryzmu zawierają się w część szczegółowej rozdziału I, zatytułowanego: *Wojna napastnicza, zdrada i zagrożenia demokratycznego państwa prawa*. W §89a, dotyczącym przygotowania poważnego aktu gwałtownej przemocy, zagrożono karą pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do dziesięciu lat za ten czyn. Od 20.06.2015 r. paragraf ten obowiązuje w nowym brzmieniu, w którym w sekcji drugiej uznano za czyn przestępczy odbywanie podróży w celach terrorystycznych, jak i sam zamiar jej odbycia. Nowelizację spowodowały drastyczny wzrost zjawiska zagranicznych bojowników (*foreign fighters*) oraz eskalacja zagrożeń terrorystycznych zaliczanych do nurtu terroryzmu wewnętrznego obcego pochodzenia (*home-grown terrorism*)<sup>17</sup>. Ponadto należy wyszczególnić §129a traktujący o tworzeniu związków terrorystycznych<sup>18</sup>; kara główna to pozbawienie wolności od roku do lat dziesięciu. W §129b rozszerzono zapisy paragrafów: 129 – o tworzeniu organizacji przestępczych – i 129a – o przestępcach i grupach terrorystycznych działających zagranicą. Zgodnie z paragrafami 89a i 89b niemieckiego k.k. karane jest przygotowanie, usiłowanie i dokonanie aktu poważnej działalności wywrotowej, rozumianej jako przemoc przeciwko życiu (morderstwo – §211 i zabójstwo – §212), wolności osobistej (uprowadzenie człowieka w celu szantażowania osób trzecich –

---

<sup>16</sup> Zob. szerzej: B. de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance: a Comparative Study*, New York 2011, s. 46-69. K. Pflieger, *Die Rote Armee Fraktion-RAF*, Baden-Baden 2004.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: A. Zięba, *Oczekując nieoczekiwanego: zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *Służby specjalne we współczesnym państwie*, Warszawa 2016, s. 217-134.

<sup>18</sup> Zob. *Strafgesetzbuch (StGB)*, dostępne na stronie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, [www.gesetze-im-internet.de/stgb](http://www.gesetze-im-internet.de/stgb), 07.03.2017; A. Zięba, *Niemcy i Polska wobec problemu terroryzmu. Analiza porównawcza*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 34, s. 132-133. Por. E. M. Guzik-Makaruk, *Rozwiązania materialno-prawne w obszarze penalizacji terroryzmu w Republice Federalnej Niemiec i Austrii na tle decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu*, [w:] K. Indecki, P. Potejko (red.), *Terroryzm: materia ustawowa*, Warszawa 2009, s. 60-61.

§239a, wzięcie zakładnika – §239b), istnieniu lub bezpieczeństwu państwa, organizacjom międzynarodowym lub zasadom konstytucyjnym RFN. Według paragrafów 129a i 129b karze podlega zakładanie organizacji terrorystycznych, których celem jest mordowanie lub które powodują nieumyślne powodowanie śmierci, ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, przestępstwo przeciwko wolności osobistej, np.: uprowadzenie osoby w połączeniu z szantażem, branie zakładników, działania wymierzone w środowisko oraz działania powodujące poważne szkody fizyczne lub psychiczne dla drugiego człowieka (podpalenia, niebezpieczna ingerencja w komunikację kolejową, wodną i powietrzną, sprowadzenie niebezpieczeństwa zatrucia)<sup>19</sup>.

Badania nad zwalczaniem organizacji terrorystycznych w skali globalnej w latach 1968–2006 wykazały, że 7% z nich zostało zlikwidowanych w wyniku użycia siły militarnej, 40% – działań policyjnych, 43% zrezygnowało z osiągania swoich celów politycznych przy pomocy przemocy, włączając się w proces polityczny, a 10% osiągnęło swoje cele (zwyciężyło). Warto zaznaczyć, że wśród zwycięzców w analizowanym okresie nie znalazła się żadna organizacja o charakterze religijnym, ze względu na swoje absolutystyczne dążenia. Oznacza to, że tradycyjne podejście traktujące terroryzm w kategoriach przestępstwa, mające na celu ujęcie przestępcy i doprowadzenie go przed sąd, jest o wiele bardziej skuteczne niż działania militarne<sup>20</sup>. Stąd można wysnuć tezę, że strategia antyterrorystyczna w Niemczech ma większą długoterminową skuteczność niż amerykańska, generująca rozrost kolejnych organizacji stosujących przemoc.

Podstawowe różnice w podejściu do terroryzmu i karania sprawców za przestępstwa terrorystyczne wiążą się z moralnością i pojmowaniem sprawiedli-

<sup>19</sup> *Strafgesetzbuch (StGB)...*, Zob. S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 102-104, E. M. Guzik-Makaruk, *dz. cyt.*, s. 63-65.

<sup>20</sup> S. Jones, M. Libicki, *How terrorist groups end: lessons for countering al Qa'ida*, Santa Monica 2008, s. 18-19.



wości<sup>21</sup>. W USA moralność przenika się z pojmowaniem praworządności. Określenia *zło*, które musi być ukarane, stygmatyzacja terrorystów w kontraście do *dobrych* Amerykanów, przyzwolenie na stosowanie tortur w imię wyższego dobra przenikały świat polityki po 11.09.2001 r. i wymiar sprawiedliwości. Budując „koalicję chętnych” i proklamując „właściwą drogę” przeciwdziałania terroryzmowi, Stany Zjednoczone uczyniły ze swojej kampanii moralną wojnę, co spowodowało, że podzieliły świat na wrogów i przyjaciół. Stoi to w sprzeczności z prawem międzynarodowym, które jest neutralne moralnie. Natomiast w Niemczech przedstawianie przestępców terrorystycznych ma wymiar bardziej normatywny, koncentrujący się na samym czynie, a nie na motywacji sprawcy<sup>22</sup>. Prowadzi to do tego, że sprawcy przestępstw posiadają godność osobową, taką samą jak inni obywatele. Peter Stüwe zaznacza również, że postrzeganie różnic kulturowych i wartości aktorów międzynarodowych jest bardziej nastawione na współpracę<sup>23</sup>.

### **Polityka antyterrorystyczna – narracja i retoryka**

Rzeczywiście zamierzona polityka antyterrorystyczna nie powinna być ogłaszana, gdyż może to zwiększyć oczekiwania opinii publicznej na zrealizowanie jej celów. Z większą uwagą i krytycyzmem obserwowane są porażki instytucji bezpieczeństwa, szczególnie w sytuacji, gdy wróg ma charakter międzynarodowy. Każdy kolejny atak terrorystyczny lub niepowodzenie rządu w wykryciu i ujęciu terrorystów będą wykazywały nieefektywność działań antyterrorystycznych, a tym samym osłabiały autorytet władzy. Również kwestie negocjacji i ustępstw w określonych przypadkach, a także okazjonalnej współpracy z państwami sponsorującymi terro-

---

<sup>21</sup> Por. S. Sulowski, *Wolność i bezpieczeństwo w kontekście walki z terroryzmem*, Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon" 2016, nr XX, s. 8-24. Szerzej o różnicach w aktywności międzynarodowej USA i państw europejskich zob.: R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.

<sup>22</sup> Choć np. udział w szkoleniu, obozach treningowych jest pewnym zamiarem.

<sup>23</sup> P. Stüwe, *Strafprozessuale und präventive Eingriffe im Licht der Verfassung – die Rechtsvergleich zwischen der BRD und den USA*, Doktorarbeit, Universität Frankfurt am Main 2012, s. 374-375.

ryzm będą uznane za błędne. Polityka antyterrorystyczna powinna być elastyczna, gdyż taka jest natura terroryzmu, oficjalne ogłaszanie tej polityki ogranicza lub wręcz niweczy pewne pola manewru. Błąd ten popełniła m.in. administracja G.W. Busha, deklarując globalną wojnę z terroryzmem<sup>24</sup>.

Lamont Colucci uważa, że doktryna G.W. Busha, wypracowana w następstwie zamachów z 11.09.2001 r., jest formą współczesnych wojen krzyżowych. Używa na to sformułowania *crusading realism* (realizm krucjat). Amerykańskie wartości oraz idee zawarte m.in. w Deklaracji Niepodległości (1776 r.) odrodziły się w toksycznej więzi z zagrożeniem spowodowanym przez islamski fundamentalizm, użycie broni masowego rażenia oraz działalność państw zbójceckich<sup>25</sup>. Polityka G.W. Busha wpisала się w absolutystyczne ujęcie walki organizacji terrorystycznych o charakterze religijnym posługujących się tą samą retoryką. Mark Juergensmeyer podkreślał, że współczesne organizacje religijne, jak Al-Qa'ida, postrzegają siebie jako część szerszego projektu rozważanego w kategoriach „wojny kosmicznej” (*cosmic war*), w której wierni muzułmanie zobligowani są do udziału w wojnie przeciwko złu. Wobec tego terroryzmie tylko postrzegany jest w kategorii użycia przemocy politycznej, lecz także uzyskuje usprawiedliwienie moralne<sup>26</sup>. Narracja polityki antyterrorystycznej USA w kontrze stosowała te same metafory, odwołując się do moralności i idei dobra, które ma zostać zwyciężone przez złó. W przekazie publicznym, szczególnie u G.W. Busha wyraźnie zaobserwować można było realizację schematu: nazywanie (*naming*)→obwinianie (*blaming*)→twierdzenie (*claming*)→konfliktu (*conflict*). Usama bin Ladin i AQ stały się nieodzow-

<sup>24</sup> Por. W. Ostant, *Global War on Terrorism – między terrorem a terroryzmem*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 38, s. 134-155; E. Waško-Owsiejczuk, *Zwalczanie terroryzmu po 9/11 – nowe procedury i narzędzia amerykańskich służb specjalnych*, [w:] Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), dz. cyt., s. 247-259.

<sup>25</sup> L. Colucci, *Grand strategy transformed: 9/11 and the birth of crusading realism*, [w:] M.J. Morgan (red.), *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?*, New York 2009, s. 167.

<sup>26</sup> M. Juergensmeyer, *Terror in the mind of God*, Berkeley 2001, s. 149.

nym elementem retoryki walki z terroryzmem, używającej zdań twierdzących o nielegalności działań tej organizacji, w konsekwencji czego problem przeradzał się w konflikt wymagający szczególnych środków militarnych. USA jako hegemon na arenie międzynarodowej ze swoją koncepcją GWOT ustanowiły reguły przeciwdziałania terroryzmowi po 2001 r. opierające się – według Anny Corneli Beyer – na następujących założeniach:

- absolutnej dominacji (potęgi/siły) USA i relatywnej potęgi/siły innych aktorów zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu;
- aktywnym przymusie, wymuszaniu pewnych zachowań na państwach docelowych i innych podmiotach stosunków międzynarodowych;
- pasywnym przymusie poprzez wykorzystanie asymetrycznych współzależności;
- retorycznym wpływie poprzez kreowanie zwiększonej percepcji zagrożeń terrorystycznych; USA stały się prekursorem konsensusu tematycznego i interpretacyjnego zagrożeń;
- legitymizacji i autorytecie USA w kwestiach walki z terroryzmem międzynarodowym wśród elit politycznych, również europejskich; Stany Zjednoczone stały się po 11.09.2001 r. państwem ogólnego wpływu i konsensusu na arenie międzynarodowej w zakresie problematyki brutalnego ekstremizmu i terroryzmu<sup>27</sup>.

Wojna z terroryzmem stała się centralnym paradygmatem polityki bezpieczeństwa G.W. Busha. Jeffrey Legro uważa, że można ten paradygmat nazywać nową ortodoksją polityki bezpieczeństwa<sup>28</sup>. Objawia się ona na czterech płaszczyznach: poprzez wolę zniszczenia organizacji terrorystycznych na świecie, przeciwdziałania

---

<sup>27</sup> A.C. Beyer, *Counterterrorism and international power relations: the EU, ASEAN and hegemonic global governance*, London/New York 2010, s. 15.

<sup>28</sup> J.W. Legro, *Whence American internationalism*, „International Organization” 2000, vol. 54, no. 2, s. 253-289.

finansowemu wsparciu terrorystów przez państwa, ochronę interesów USA i ich obywateli wewnątrz i na zewnątrz oraz rozwiązywanie problemów generujących terroryzm (koncentrowanie się na źródłach)<sup>29</sup>. Niemniej priorytet pierwszy i drugi (przynajmniej w interpretacji amerykańskiej, jeśli chodzi o zarzuty powiązania Iraku z Al-Qa'idą) wygenerował dwie wojny: w Afganistanie oraz Iraku. Republika Federalna Niemiec dołączyła do pierwszej, jednak jej retoryka była bardziej stonowana i przetrzucona na zobowiązania sojusznicze. Po zamachach z 11.09.2001 r. zarówno rząd niemiecki, jak i obywatele deklarowali solidarność z narodem amerykańskim. Prasa europejska podsyciała atmosferę grozy i przerażenia, powtarzając, że ataki były wymierzone w zachodnią cywilizację i jej wartości. Koalicja czerwono-zielona (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* i *Bündnis 90/Die Grünen*) z kanclerzem Gerhardem Schröderem i szefem dyplomacji Joschką Fischerem poparła rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1368 i 1376, które uznały akty terroryzmu za międzynarodowe zagrożenie dla pokoju na świecie i przyznawały zaatakowanym państwom prawo do indywidualnej lub kolektywnej obrony. Dnia 16.10.2001 r. Bundestag podjął decyzję o dołączeniu do kampanii afgańskiej. Początkowe poparcie Niemiec dla amerykańskiej krucjaty antyterrorystycznej, objawiające się m.in. wysłaniem żołnierzy Bundeswehry do Afganistanu, osłabło latem 2002 r. W toku kampanii wyborczej do Bundestagu problem Iraku stał się ważnym jej elementem. Maria Tomczak uważa, że ostra krytyka działań amerykańskich i interwencji zbrojnej w Iraku świadczy o *reorientacji polityki zagranicznej Niemiec i o ich własnej drodze*<sup>30</sup>.

Impas w stosunkach amerykańsko-niemieckich, wywołany kryzysem irackim 2003 r., postrzega się jako odejście od zasad multilateralizmu, którymi Niemcy

<sup>29</sup> U. Schneckener, *War on Terrorism: Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*, Berlin 2003, s. 4.

<sup>30</sup> M. Tomczak, *Elity niemieckie wobec „wojny z terroryzmem”*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2004, nr 35, s. 3.

dotychczas się kierowały. RFN wyraźnie przeciwstawiła się Amerykanom – zabrała głos bez konsultacji ze swoim najważniejszym sojusznikiem. Opinia publiczna odebrała to jako reorientację w niemieckiej polityce zagranicznej w kierunku własnych narodowych interesów<sup>31</sup>. Argumentacja w debacie niemieckiej nad interwencją odwoływała się do postulatów prawnych, politycznych i etycznych. Szczególnie ostro krytykowana była koncepcja globalnej wojny z terroryzmem, a dokładniej użycie terminu *wojna* do zwalczania terroryzmu, który w Niemczech jest formą przestępczości zorganizowanej, a nie działań militarnych<sup>32</sup>. W kontekście Iraku nie znajdowano wystarczającego uzasadnienia do podjęcia interwencji. Jak wykazały badania amerykańskiego Centrum Badawczego Pew (*Pew Research Center*) pod koniec 2002 r., ponad 70% społeczeństwa niemieckiego opowiadało się przeciwko wojnie<sup>33</sup>. Pikanterii dodała wypowiedź ówczesnej minister sprawiedliwości Herty Däubler-Gmelin, która na spotkaniu w Derendingen w połowie września bardzo krytycznie odnosiła się do metod polityki G.W. Busha, rzekomo porównując je do rozwiązań stosowanych przez Adolfa Hitlera<sup>34</sup>. USA poprosiły o oficjalny list wyjaśniający od kanclerza w tej sprawie.

Przed zjednoczeniem stosunki niemiecko-amerykańskie opierały się na nierównoprawnym partnerstwie między supermocarstwem a państwem podopiecznym, które zwolniono z militarnej odpowiedzialności. Warto jednak zaznaczyć, że będące wtedy w opozycji CDU i CSU poparły politykę amerykańską w sprawie Iraku. Stanowisko rządu RFN w kwestii irackiej zbliżyło Niemcy do Francji oraz zacieśniło ich współdziałanie w realizacji unijnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Niemniej cele polityki bezpieczeństwa i zagranicznej nie

---

<sup>31</sup> Zob. szerzej: P. Rudolf, *The Myth of the „German Way”: German Foreign Policy and Transatlantic Relations*, „Survival” 2005, vol. 47, no. 1, s. 133-151.

<sup>32</sup> Zob. szerzej: M. Tomczak, *dz. cyt.*, s. 22-31.

<sup>33</sup> *Amerikanische Umfrage: Deutsche lehnen Irak-Krieg vehement ab*, „Spiegel” (online), z dn. 04.12.2002 r.

<sup>34</sup> *Was hat Däubler-Gmelin wirklich gesagt?*, „Die Welt” (online), z dn. 22.09.2002 r.

uległy zmianie. Pojawiły się jedynie nowa strategia i nowe instrumenty. Zdaniem kanclerza Gerharda Schrödera Niemcy zaczęły wyrażać swoje interesy dobitniej na arenie międzynarodowej i nie ma w tym *nic negatywnego*, dlatego że sojusznicy Niemiec *robią również to samo*<sup>35</sup>. Stąd trudno o potwierdzenie tezy o wyraźnej reorientacji. W Wytycznych Polityki Obronnej z 21.05.2003 r. stworzono warunki do uczestnictwa Bundeswehry w akcjach poza granicami w wykonaniu zobowiązań wynikających z *integracji europejskiej, partnerstwa transatlantyckiego i odpowiedzialności globalnej*<sup>36</sup>. Jednak z wersji ostatecznej zniknęło wyrażenie zastosowania środków militarnych *niezbędnych dla wczesnej obrony przed zagrożeniem*, aby uniknąć pomyłki amerykańskiej wojny prewencyjnej w Iraku<sup>37</sup>.

Niechęć do rozwiązań militarnych w Niemczech potęgowana była przez następne lata. Dnia 17.03.2013 r. we wpływowym tygodniku „Der Spiegel” ukazał się interesujący artykuł (pol. *uwolniony Guliwer*) zarzucający wojnie z terroryzmem propagowanie wartości amerykańskich za pomocą siły, gdzie podbój i generowanie ofiar wśród dziesiątków tysięcy cywilów innych państw uznawane jest za działanie charytatywne<sup>38</sup>.

GWOT administracji G.W. Busha została zastąpiona w 2009 r. przez Baracka Obamę określeniem *zagraniczne operacje interwencyjne (Overseas Contingency Operations – OCO)*. Zmiana retoryki nie wpłynęła na efektywność tej strategii, ale umożliwiła nowe impulsy w działaniach międzynarodowych na rzecz walki z terroryzmem. B. Obama zmienił również kampanię wobec państw muzułmańskich, po-

<sup>35</sup> *Für eine kooperative Weltordnung, Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder*, „Internationale Politik” 2003, nr 9, s. 13-14,

<https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2003/september/%E2%80%9Ef%C3%BCr-eine-kooperative-weltordnung%E2%80%9C>, 03.04.2015.

<sup>36</sup> P. Struck, *Wytyczne na temat polityki obronnej dla zakresu działania federalnego Ministra Obrony*, Berlin 2003, [w:] M. Medeński, P. Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa Niemiec w świetle zagrożeń terroryzmu międzynarodowego. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2003, s. 40–64. Por. A. Zięba, *Koncepcja bezpieczeństwa Niemiec*, [w:] R. Zięba (red.), *dz. cyt.*, s. 131-132.

<sup>37</sup> M. Tomczak, *dz. cyt.*, s. 34.

<sup>38</sup> *Der entfesselte Gulliver*, „Der Spiegel” (online), z dn. 17.03.2013.

szukując nowego partnerstwa (*new partnership*) we wzajemnych relacjach. Między innymi 27.01.2009 r. wybrał arabską telewizję satelitarną Al-Arabiya na swój pierwszy wywiad, w którym obiecywał, że USA będzie *śłuchać uważnie, pokonywać nieporozumienia i szukać wspólnej płaszczyzny*<sup>39</sup>. B. Obama kontynuował walkę G.W. Busha z terroryzmem, kreatywnie podchodząc do strategii antyterrorystycznej. Jej trzonem oprócz metod charakterystycznych dla *soft power* i dochodzeń policyjnych są bowiem użycie siły militarnej oraz wywiad. Nieufność wobec metod policyjnych wynika z przekonania, że skazać można dopiero po dokonaniu przestępstwa, w tym przypadku najczęściej ataku terrorystycznego, esencją zaś antyterrorystycznego podejścia jest zapobieganie.

Szok, jakiego doznały Stany Zjednoczone Ameryki wraz z 11.09.2001 r., przekonał decydentów politycznych, że jedyną metodą walki z terroryzmem jest agresywna odpowiedź na niego<sup>40</sup>. Operacje raketowe samolotów bezałogowych, zapoczątkowane za czasów G.W. Busha, zintensyfikowała kolejna administracja rządowa. B. Obama autoryzował dziesięciokrotnie więcej ataków za pomocą dronów na terrorystów m.in. w Pakistanie, Somalii i Jemenie, w których ginęli też cywile, niż jego poprzednik<sup>41</sup>. Prezydent naraził się przy tym na masową krytykę i dyplomatyczną niewiarygodność w krajach muzułmańskich. Według ministerstwa obrony narodowej Pakistanu za pomocą tych ataków w okresie od 2008 r. do jesieni 2013 r. liczba zabitych bojowników powiązanych z AQ i talibami wyniosła ponad 2160 osób. Szacuje się, że nad terytorium Afganistanu tylko w 2016 r. do-

---

<sup>39</sup> Tekst wywiadu zob.: *Obama tells Al-Arabiya peace talks should resume*, „Al-Arabiya News” (online), z dn. 27.01.2009 r., <http://www.alarabiya.net/articles/2009/01/27/65087.html>, 02.06.2017.

<sup>40</sup> M. Rubin, *More creative military strategies are needed*, [w:] S. Gottlieb (red.), *Debating terrorism and counterterrorism: conflicting perspectives on causes, context, and responses*, Washington D.C. 2010, s. 218-220.

<sup>41</sup> *Obama's covert drone war in numbers: the ten times more strikes than Bush*, „The Bureau Investigative Journalism” 2017, January 17, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-17/obamas-covert-drone-war-in-numbers-ten-times-more-strikes-than-bush>, 04.01.2017.

konano 1071 uderzeń, w wyniku których zginęło około 1389–1597 osób<sup>42</sup>. Wyeliminowano wielu czołowych terrorystów, m.in. lidera pakistańskich talibów Baitulaha Mehsuda w sierpniu 2009 r., szefa operacji Al-Qa'idy Atijaha Abd al-Rahmana w sierpniu 2011 r. oraz działającego w Al-Qa'idzie na Półwyspie Arabskim (AQAP) kleryka propagandzistę Anwara al-Awlakiego we wrześniu 2011 r.

Cel prezydenta B.Obamy, jakim było ukaranie sprawców 11 września, został osiągnięty 02.05.2011 r. w Abbottabadzie, w Pakistanie przez zabicie Usamy bin Ladina (operacja *Neptun Spear*). Prezydent USA poniósł jednak klęskę w kwestii wojny domowej w Syrii i rozrostu tzw. Państwa Islamskiego. Jego następcą Donald Trump deklaruje powrót do rozwiązań wypracowanych bezpośrednio po 11 września z silnym akcentem na rozwiązania siłowe.

Styl rządzenia poszczególnych prezydentów USA po 11.09.2001 r. określał politykę antyterrorystyczną poprzez wybór technik rozwiązywania konfliktu<sup>43</sup>. Były to działania nakierowane na ukaranie wroga i zniwelowanie zagrożenia poprzez totalną eliminację (*complete elimination*). Nie zakładano, że strona przeciwna zmieni swoje działania lub zostanie do nich zmuszona, ale oczekiwano totalnego triumfu nad terroryzmem. W przypadku strategii rozwiązywania konfliktu ocena ryzyka odnosi się do ewaluacji zagrożeń terrorystycznych oraz kwestii, jak działalność terrorystyczna jest postrzegana: ważne są motywy i intencje. W takim ujęciu percepcja ta jest wysoce subiektywna, oderwana od rzeczywistości. Jeśli konflikt definiuje się subiektywną oceną, to dobór metod w celu rozwiązania problemu może być nieadekwatny do źródeł problemu. Dużą rolę odgrywają decydenci polityczni, nie tylko postać prezydenta, lecz także postaci doradców politycznych.

<sup>42</sup> Zob. tamże: P.B. Johnston, A.K. Sarbahi, *The Impact of U.S. Drone Strikes on Terrorism in Pakistan and Afghanistan*, 21.04.2015 r., <http://patrickjohnston.info/materials/drones.pdf>, 03.06.2017.

<sup>43</sup> Zob. Szerzej na temat technik rozwiązywania konfliktów: H.C. Kelman, *An interactional approach to conflict resolution and its application to Israeli-Palestinian relations*, „International Interactions” 1979, vol. 6, no. 2, s. 99-122; N. Kaplowitz, *National self-images, perception of enemies and conflict strategies: psychopolitical dimensions of international relations*, „Political Psychology” 1990, vol. 11, no. 1, s. 39-82.



Strategię rozwiązania konfliktu poprzez użycie siły wybrał G.W. Bush po 11 września i mimo złagodzenia narracji przez jego następcę polityka ta była kontynuowana w sferze praktyki<sup>44</sup>. Ataki wymierzone w ludność cywilną mają szczególne znaczenie przy wyborze strategii. Cywile nie mogą bowiem sami ochronić się przed terroryzmem, stąd każdy atak postrzega się jako formę znęcania, w efekcie czego powstaje skłonność do podejmowania działań odwetowych. Szok wywołany wydarzeniami z 11 września 2001 r. spowodował wybór restrykcyjnej polityki względem nazwanego wroga – Al-Qa’idy – opierającej się na karaniu. Po raz pierwszy w historii walki z terroryzmem Stany Zjednoczone podjęły tak zmasowane działania antyterrorystyczne. Operacja *Enduring Freedom* w Afganistanie była w pierwszej fazie sukcesem. Reżim talibów szybko upadł, jednak z czasem zwycięstwo pod dowództwem USA okazało się „chimerą”<sup>45</sup>.

Niezależnie od wyboru środków i metod, zarówno administracja G.W. Busha, jak i B. Obamy koncentrowała się na podobnych celach: odstraszenia przeciwnika, uspokojenia opinii publicznej oraz zdobycia poparcia dla ich polityki w kraju i zagranicą. B. Obama, również korzystając ze strategii rozwiązywania konfliktu, nakierował wybór środków i metod na rozwiązania dyplomatyczne o wymiarze pozytywnym, przynajmniej w pierwszej kadencji. Próbował odciąć się od swojego poprzednika poprzez: zakaz stosowania wzmocnionych technik przesłuchań (tortur), publiczne ogłoszenie planów zamknięcia więzienia w Guantanamo, ustalenie daty wycofania wojsk z Iraku oraz deklarację intensyfikacji wysiłków dyplomatycznych i wzmocnionej współpracy międzynarodowej. Wierzył przy tym, tak jak jego poprzednicy, że standardy demokratyczne promowane przez USA są jedynymi. Wcześniej jednak amerykańskie hasła wolności i równości, promocji demokracji

---

<sup>44</sup> K. A. Feste, *America responds to terrorism: conflict resolution strategies of Clinton, Bush and Obama*, New York 2011, s. 7.

<sup>45</sup> Por. W. Chin, *Operation „Enduring Freedom”: a victory for conventional force fighting an unconventional war*, [w:] T.R. Mockaitis, P.B. Rich (red.), *Grand strategy in the war against terrorism*, London, Portland 2003, s. 57-73.

oraz praw człowieka zostały naruszone przez G.W. Busha. W swojej wojnie z terroryzmem współpracował on z państwami, w których reżimy nie były demokratyczne (np. z Pakistanem), obnażając w ten sposób hipokryzję swojej polityki<sup>46</sup>.

Działania G.W. Busha rozpatrywać można z perspektywy realizmu politycznego, B. Obama opierał się natomiast na interpretacji zagrożeń, nietrwale ustalonej, bliskiej podejściu konstruktywistycznemu. Konstruktywizm koncentruje się na identyfikacji tożsamości i interesów aktorów, przy czym rzeczywistość jest płynna, stale kreowana przez postrzegających. Z jednej strony B. Obama zdecydował się na wycofanie wojsk z Iraku, z drugiej zaś zwiększył siły zbrojne w Afganistanie. Odszedł od używania terminu *war on terror*, ale kontynuował jego realizację, np. nie decydując się na zamknięcie więzienia Guantanamo na Kubie i zwiększając naloty bezzałogowych statków powietrznych. Powrót do metod i rozwiązań wypracowanych w nurcie realizmu politycznego przez administrację G.W. Busha obserwowana można w polityce D.Trumpa.

### **Istota polityki antyterrorystycznej**

Trzonem polityki antyterrorystycznej USA i RFN jest osłabienie zdolności organizacji terrorystycznych do przeprowadzania ataków oraz odcięcie terrorystów od wsparcia zarówno finansowego, szkoleniowego, jak i logistycznego. W obydwu państwach stosowane są środki i metody specyficzne dla *soft power*<sup>47</sup>, jak np. wysiłki dyplomatyczne oraz, w większej mierze promowane przez USA, środki militarne (*hard power*). Tradycyjna rola Niemiec jako mocarstwa cywilnego będzie zmierzała do preferowania rozwiązań charakterystycznych dla *soft power* takich

<sup>46</sup> Zob. szerzej: T.C. Wittes, *Freedom's unsteady march: America's role in building Arab democracies*, Washington D.C. 2008.

<sup>47</sup> Zob. przeciwny pogląd utrzymujący, że ani USA, ani żadne państwo europejskie nie stosuje *soft power* w swojej polityce antyterrorystycznej. P. O'Brien, *Counter-terrorism in Europe: the elusive search for order*, „European Security” 2016, vol. 25, no. 3, s. 368-371. Szerzej na temat kategorii *soft power* zob.: J. Nye, *Soft power – the means to success in the world politics*, New York 2004.

jak: współpraca międzynarodowa w dziedzinie tworzenia i przestrzegania prawa antyterrorystycznego, pomoc i wsparcie dla regionów zagrożonych eskalacją terroryzmu oraz bezpośrednio negocjacje z państwami sponsorującymi terroryzm, podejmowane w celu zaprzestania ich pomocy dla terroryzmu. Wykluczone są tu jednak negocjacje z organizacjami terrorystycznymi zarówno w koncepcji niemieckiej, jak i amerykańskiej. Mimo 24 czerwca 2015 r. prezydent B. Obama ogłosił, że podejmowanie negocjacji z terrorystami przez rodziny i bliskich osób uprowadzonych nie będzie karane. Pośrednio zezwolono indywidualnym osobom na płacenie okupów, a tym samym spełnianie żądań terrorystów.

Metody charakterystyczne dla tradycyjnej dyplomacji stosowane są w obydwu państwach. Stany Zjednoczone jednak bardziej koncentrują się po 11 września na eliminacji przywódców terrorystycznych, likwidacji baz operacyjnych i bezpośredniej konfrontacji z państwami sponsorującymi terroryzm (np. poprzez zamrażanie ich aktywów finansowych). Na przykład twarda taktyka oparta na komponencie militarnym walki z terroryzmem może co prawda zmusić liderów terrorystycznych do ucieczki z terytorium, na którym do tej pory czuli się bezpiecznie (casus Afganistan) i osłabić organizację, ale jednak może również przyczynić się do rozproszenia członków organizacji w regionie i tworzenia odprysków organizacji mniejszych osobowo, a przez to skuteczniejszych. Również taktyka nakierowana na eliminację terrorystów powoduje straty wśród lokalnej ludności, co w konsekwencji skutkuje brakiem poparcia oraz agresją. Strategia ta może przyczynić się do eskalacji terroryzmu.

### **Reagowanie na ataki**

Ataki terrorystyczne nie powinny wywoływać sytuacji kryzysowej w państwie – terroryzm należy traktować jako zagrożenie naturalnie występujące, prawdopodobne i możliwe. W momencie incydentu nie należy sztucznie go wzmacniać, reagu-

jąc emocjonalnie, co w retoryce G.W. Busha zaobserwować było można poprzez używanie przez niego wyrażen: *wojna (war)* i *pokonanie (deafeating)*. Takie porównania podnoszą status terrorystów do rangi równego partnera i zwiększają oczekiwania opinii publicznej wobec błyskawicznego zwycięstwa nad terroryzmem. W RFN-ie funkcjonuje bardziej stonowany przekaz, traktujący terroryzm nie w kategoriach wojennych, ale jako rodzaj przestępczości kryminalnej. Wzmocniona rola informatora mediów w zakresie stanowiska należy zazwyczaj do policji landowych (krajowych), ministrów spraw wewnętrznych krajów, a dopiero w dalszej kolejności Federalnego Urzędu Kryminalnego (Bundeskriminalamt – BKA) i federalnego ministra spraw wewnętrznych jako zwierzchnika.

Pierwsze kroki skutecznej polityki antyterrorystycznej w momencie wystąpienia ataku winny być nakierowane na zniwelowanie psychologicznych korzyści, jakie mogą osiągnąć terroryści za pomocą strachu. Reakcja opinii publicznej wzmacniana jest retoryką władz, mogącą potęgować stan zagrożenia (narracja G.W. Busha po 11 września). Sukces kampanii terrorystycznych według Andrew Silke’a można sprowadzić do czterech elementów<sup>48</sup>:

1. prowokacji –atak terrorystyczny jest nakierowany na wywołanie reakcji państwa. Od momentu jego wystąpienia terroryści nie są traktowani jak zwyczajni przestępcy. Ich status zaczyna podlegać specjalnym normom wrogów publicznych, mierzalnym w kategoriach moralnych;
2. eskalacji – zwiększająca się bezwzględność ataków wpływa na zaostrzenie norm i systemów bezpieczeństwa oraz ochrony. Często władza zwiększa swoje kompetencje w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa kosztem wolności obywatelskiej (USA: *Patriot Act*, RFN: *Pakiety Antyterrorystyczne*) oraz w zwalczaniu terroryzmu,

---

<sup>48</sup> A. Silke, *The psychology of counter-terrorism: critical issues and challenges*, [w:] A. Silke (red.), *The psychology of Counter-Terrorism*, New York/London 2011, s. 4. Zob. A. Zięba, *Badania nad terroryzmem w naukach o bezpieczeństwie*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 234-235.

stosując nielegalne metody (USA: więzienie w Guantanamo Bay<sup>49</sup>, tajne więzienia CIA w Europie);

3. winy – okrucieństwo obu stron konfliktu oraz propaganda i kontrpropaganda wywołują debatę publiczną (napięcia oraz polaryzację opinii publicznej obserwować można szczególnie w zachodnich państwach Unii Europejskiej);

4. przetrzymania – faza końcowa tego łańcucha, w której terrorystom udaje się złamać morale w państwie i zjednać sobie częściowe poparcie społeczne oraz podtrzymać konflikt. Wiara w ostateczne zwycięstwo terrorystów i zwiększające się koszty państwa przeznaczone na działania kontrterrorystyczne osłabiają pozycję negocyjacyjną władzy (Afganistan, Irak, Syria, w przypadku RFN-u w latach 70. XX wieku – Niemiecka Jesień). W pewien sposób można to odnieść do fenomenu zagranicznych bojowników (*foreign fighters*), tak licznie dołączających zarówno do tzw. Państwa Islamskiego, jak i innych organizacji działających na terenie Iraku i Syrii.

### **Polityka informacyjna i ocena zagrożenia**

Dużym wyzwaniem dla systemu bezpieczeństwa jest umiejętnie prowadzona polityka medialna. Przesadny dramatyzm wywołuje reakcję oczekiwaną przez terrorystów, a także sprzyja wzmocnieniu pozycji państwa w forsowaniu nowelizacji prawa, polegających na ograniczaniu praw i wolności obywatelskich w imię walki

---

<sup>49</sup> W związku z doniesieniami w Guantanamo Bay również w Niemczech powołano komisję śledczą w sprawie Federalnej Służby Wywiadowczej (Bundesnachrichtendienst– BND), która w latach 2006-2009 zbierała materiały o osobach podejrzanych o terroryzm. Komisja miała zbadać, czy niemieckie służby bezpieczeństwa nie złamały zakazu stosowania tortur poprzez udzielanie Amerykanom informacji, które mogłyby posłużyć do zatrzymania osób podejrzanych o terroryzm, a w konsekwencji do ich torturowania i nieludzkiego traktowania. Punktem zaczepienia były dwa przypadki obywateli niemieckich: Murata Kurnaza i Muhammeda Hajdara Zammara, których najpierw uprowadzono, a potem podawano torturom. Niemieccy śledczy z Federalnego Urzędu Kryminalnego (BKA) brali udział w przesłuchaniu podejrzanych w Damaszku i Guantanamo. Komisja jednak nie sporządziła finalnego raportu, a sprawa została zatuszowana. W tym samym czasie w USA komisja powołana do zbadania działań Narodowej Agencji Bezpieczeństwa (National Security Agency– NSA) również nie wypracowała żadnych konkluzji.

z terroryzmem. W obydwu krajach piętnowany jest terroryzm i obserwowany tzw. syndrom *CNN live*<sup>50</sup>. Korzyści psychologiczne w promowaniu zdarzeń terrorystycznych obserwowane są zarówno po stronie organizacji terrorystycznej, jak i państwa go zwalczających. Współczesne media są także idealnym narzędziem do prowadzenia globalnej komunikacji w ramach działań dyplomatycznych. Ważnym elementem prowadzenia polityki antyterrorystycznej wymierzonej przeciwko terroryzmowi międzynarodowemu są portale i kanały informacyjne, np. przed inwazją na Irak komunikowano się z Saddamem Husajnem przez media, przedstawiając dramatyczne scenariusze w razie potencjalnego braku woli współpracy z jego strony. Media stają się narzędziem odstraszenia, gdy są wykorzystywane przez władze do prezentacji swojego stanowiska, niemniej jednak np. oficjalnie prowadzona przez telewizję, radio i Internet publiczna dyplomacja USA nie odnosi w tym zakresie sukcesów. Pożądanych efektów nie przynoszą np. sfinansowana arabskojęzyczna telewizja Al-Hurra czy stacja radiowa Al-Sawa, mające za zadanie przedstawiać pozytywny wizerunek USA w świecie arabskim. Nie odgrywają one takiej roli jak np. w czasach zimnej wojny Radio Wolna Europa (*Radio Free Europe*) lub Głos Ameryki (*Voice of America*)<sup>51</sup>.

Kolejnym czynnikiem upublicznianym przez państwa są oceny zagrożenia terrorystycznego. Należy sceptycznie odnosić się do statystyk dotyczących terroryzmu, dlatego że pokazują one zaledwie niewielką część jego natury i siły oddziaływania. Każdy incydent terrorystyczny jest jednostkowy w czasie i przestrzeni, niezależnie czy *modus operandi* wcześniej było już wykorzystane. Dane, tworząc zbiór liczb, nie obrazują złożoności sytuacji i specyfiki terrorystycznej oraz zdolności operacyjnych konkretnych ugrupowań. Nie ma jednakowego ataku, gdyż okolicz-

<sup>50</sup> Zob. szerzej: T. R. Aleksandrowicz, *Terroryzm jako teatr: kultura szoku i przekraczania granic etycznych*, [w:] Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *dz. cyt.*, s. 206-216.

<sup>51</sup> B. L. Nacos, *There is a need to focus more on building bridges*, [w:] S. Gottlieb (red.), *dz. cyt.*, s. 216.

ności i uwarunkowania różnią się od siebie. Zbytńia wiara w prognozy i dane statystyczne szczególnie obserwowana jest w USA. W Unii Europejskiej publikowane są – przez Europejski Urząd Policji (Europol) przy współpracy z Europejską Jednostką Współpracy Sądowej (Eurojust) – raporty Te-Sat, będące zbiorem danych dotyczących przestępstw (lub prób popełnienia czynów zabronionych) zakwalifikowanych przez państwa członkowskie jako terrorystyczne lub o charakterze terrorystycznym oraz osób zatrzymanych w związku z terroryzmem<sup>52</sup>. W Niemczech corocznie wydawany jest szczegółowy raport Urzędu Ochrony Konstytucji (*Verfassungsschutzbericht*), poświęcony w znacznej części politycznie motywowanej przestępczości (*Politisch Motivierte Kriminalität* – PMK) z wyróżnieniem ekstremizmu prawicowego, lewicowego, terroryzmu islamskiego i innych zewnętrznych ruchów zagrażających bezpieczeństwu (organizacje działające międzynarodowo z wyjątkiem tych o podłożu islamskim)<sup>53</sup>. Zarówno raporty unijne, jak i niemieckie pokazują pewne trendy, nie dając jednak odpowiedzi na pytanie o ich przyczyny.

## Wnioski

Paul S. Oh z West Point uważa, że reakcja USA na wydarzenia 11 września była „upośledzona” przez kulturę strategiczną państwa i kulturę instytucjonalną amerykańskich agencji wywiadowczych. Jako dominująca demokracja Stany Zjednoczone drastycznie różnią się od innych państw oraz mają inne wyobrażenie o świecie i polityce. Z kolei agencje wywiadowcze nie były scentralizowane, co było skutkiem *National Security Act* (NSA) z 1947 r. Separacja obowiązków i odpowiedzialności w ramach Wspólnoty Wywiadowczej (Intelligence Community) satysfakcjonowała większość decydentów politycznych przed 11 września i powodowała ry-

---

<sup>52</sup> Zob. raporty „Te-Sat”: *EU-Terrorism Situation and Trend Report* z lat 2007-2017 na oficjalnej stronie Europolu, <https://www.europol.europa.eu/>.

<sup>53</sup> Raporty dostępne na stronach Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (Bundesamt für Verfassungsschutz–BfV), <https://www.verfassungsschutz.de/>.

walizację między poszczególnymi instytucjami. Szczególnie federalne organa ścigania chciały utrzymać swoją dominującą rolę w działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej wewnątrz kraju<sup>54</sup>. Rywalizacja wewnętrzna służb wpływa również obecnie na politykę zagraniczną USA w zakresie chociażby rozwiązania problemu wojny domowej w Syrii.

Administracja amerykańska koncentrowała się przede wszystkim na ukaraniu sprawców zamachów terrorystycznych, poszerzając tę listę o państwa wspierające (lub rzekomo wspierające, jak w przypadku Iraku). Uznawano jednak, że ich akcja militarna powinna być poparta wysiłkiem międzynarodowym, gdyż zagrożona jest wspólna cywilizacja. Apelowano do wszystkich narodów, które mogą stać się celem ataków terrorystycznych, o współpracę w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi. USA przy tym deklaruje pomoc w tej walce, dzieląc się (niechętnie) danymi wywiadowczymi i koordynując wysiłki międzynarodowe egzekwujące prawo. Ze względu na to, że terroryzm porównuje się do zbrodni masowych morderstw, wypracowano pojęcie obrony przeciwko terroryzmowi, którego celem jest obalenie władzy. Nie przewidziano jednak konsekwencji w postaci destabilizacji atakowanych państw i regionów. Wojna w Iraku miała więc skutek odwrotny od zamierzonego. Dnia 01.05.2003 r., gdy G.W. Bush na pokładzie lotniskowca USS Abraham Lincoln obwieszczał triumf wojny z terroryzmem i usunięcie Saddama Husajna jako rzekomego sojusznika Al-Qa'idy nie przypuszczał, że upadek Bagdadu spowoduje lawinowy rozrost AQ oraz powstanie jej filii regionalnych i nabór nowych członków<sup>55</sup>. W konsekwencji to właśnie inicjatywy pod przewodnictwem USA w Afganistanie i Iraku pod szyldem wojny z terroryzmem doprowadziły do najkrwawszej destabilizacji w regionie i rozrostu na terenie Wielkiej Syrii prężnie

<sup>54</sup> P.S. Oh, *Reorganizing the U.S. Intelligence Community*, [w:] M.J. Morgan (red.), *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?*, New York 2009, s. 34-35. Por. A. Miśsiuk, *Uwarunkowania rozwoju i powstania amerykańskich służb specjalnych*, [w:] Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *dz. cyt.*, s. 128-152.

<sup>55</sup> N. Chomsky, *dz. cyt.*, s. 28.



działającej organizacji terrorystycznej, hybrydy Al-Qa'idy pod nazwą Państwo Islamskie. Wojna prewencyjna G.W. Busha zdaniem Noama Chomsky'ego jest koncepcją, którą można umieścić w kategorii *zbrodni wojennych: ze względu na jej subiektywny charakter eliminowania zagrożenia wyobrażonego lub zmyślnego*<sup>56</sup>. Krótkowzroczność i zaufanie do rozwiązań siłowych, brak uwzględniania uwarunkowań historycznych, politycznych, kulturowych, ekonomicznych w regionach generujących terroryzm kontynuowana jest w dalszym ciągu przez kolejne amerykańskie administracje. USA przyjęły strategię zapobiegania terroryzmowi poprzez agresywne użycie środków militarnych i wysiłków wywiadowczych.

Z kolei polityka antyterrorystyczna Niemiec odwołuje się do tradycyjnych mechanizmów dyplomacji i *soft power*. Niemcy wspierają przede wszystkim użycie multilateralnych sankcji ekonomicznych i politycznych wobec państw sponsorujących terroryzm i współpracę policyjną przeciw grupom terrorystycznym. Uznają te mechanizmy za najbardziej efektywne w niszczeniu ugrupowań i sieci. W celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się ideologii antyterrorystycznej promują dyplomację publiczną i pomoc zagraniczną oraz humanitarną. Działanie takie bardziej koncentruje się na odpowiadaniu na zagrożenia terrorystyczne po wystąpieniu konkretnego wydarzenia. Na forum wewnętrznym objawia się to przede wszystkim jako ściganie i karanie sprawców przestępstw terrorystycznych. Niemcy, podobnie jak państwa członkowskie Unii Europejskiej, uważają, że zwalczanie terroryzmu nie powinno odbywać się kosztem wolności jednostki i jej praw. Często są też inicjatorem rewizji porozumień zawieranych z USA o zwalczaniu terroryzmu, zwłaszcza dotyczących wymiany danych osobowych pasażerów transatlantyckich linii lotniczych i danych o stanie kont bankowych osób podejrzewanych o terroryzm<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Tamże, s. 20 i 25-27. Por. J. A. Köckritz, *Der >>Krieg gegen den Terrorismus<< an seiner >>zweiten Front<<. Amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 in Südostasien*, Baden-Baden 2010, s. 144-146.

<sup>57</sup> A.L. Porter, A. Bendiek, *Counterterrorism cooperation in the transatlantic security community*, „European Security”, December 2012, vol. 21, no. 4, s. 498; A. Cottey, *Security in 21<sup>st</sup> Century*

Rozwiązania traktujące terroryzm w kategoriach przestępstwa nie uchroniły jednak Niemiec przed zamachami indywidualnych sprawców w 2016 r. oraz lawinowym wzrostem osób zafascynowanych skrajną ideologią dżihadyzmu. Zarówno rozwiązania prawno-karne promowane w RFN, jak i środki i metody militarne charakterystyczne dla zewnętrznych działań USA nie niwelują zagrożenia terroryzmem międzynarodowym.

Podsumowując podjętą próbę analizy porównawczej podejścia do przeciwdziałania terroryzmowi w obydwu krajach, można stwierdzić, że (1) podstawowa różnica dotyczy samego ujmowania zjawiska terroryzmu. W USA dominuje pojęcie *wojny*, w RFN – *przestępstwa*. Wpływa to na (2) wybór innej strategii zwalczania terroryzmu, przewidującej odmienne rozłożenie akcentów na wewnętrzne (RFN) i zewnętrzne (USA) wymiary polityki bezpieczeństwa. Paradygmat terroryzmu jako przestępstwa wskazuje na przewagę wewnętrznych działań antyterrorystycznych, opartych na wykrywaniu, ściganiu i karaniu terrorystów oraz zapobieganiu odziedzianiu się struktur terrorystycznych oraz na odpowiednich możliwościach operacyjnych. Paradygmat wojny z kolei domaga się priorytetu działań zewnętrznych, takich jak naciski, odwet, operacja wojskowa. Zarówno USA, jak i Niemcy (3) implementują swoje prawo karne do międzynarodowych rozwiązań, dzięki czemu zwiększają zakres kryminalizowanych i penalizowanych przestępstw terrorystycznych oraz umożliwiają tym samym współpracę w zakresie identyfikacji, śledzenia, ekstradycji i wydawania osób podejrzanych oraz ścigania w kraju. (4) Ataki terrorystyczne szczególnie w latach 70. XX wieku i współcześnie są katalizatorem zmian prawnych w Republice Federalnej Niemiec. W USA zamachy z 11 września zainicjowały poważne zmiany w działaniach i zachowaniach politycznych. (5) Instytucjonalizacja i rozwój systemu antyterrorystycznego w RFN (przepisy prawa karne-

---

*Europe*, Basingstoke 2013, s. 213-214. Szerzej zob.: K. Archik, *US-EU Cooperation Against Terrorism*, „CRS Report for Congress”, December 1, 2014, Congressional Research Service, Washington D.C.

go, kompetencje instytucji i organów zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu) spowodowane były w znacznym stopniu terroryzmem wewnętrznym. Transformacja systemu antyterrorystycznego Stanów Zjednoczonych została wprowadzona dopiero po 11.09.2001 r., ale już w okresie zimnej wojny było widoczne przywiązywanie do wojskowych rozwiązań w walce z terroryzmem.

### **Abstrakt**

Celem artykułu jest analiza strategii antyterrorystycznych Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Republiki Federalnej Niemiec po zamachach z 11.09.2001 r. Analiza i wnioski są oparte na zbadaniu założeń programowych i rzeczywistych działań ich polityk antyterrorystycznych, tj. definiowania terroryzmu, oceny zagrożenia, reagowania na ataki terrorystyczne oraz prowadzonej polityki informacyjnej (medialnej). Kluczowym będą odniesienia do pojmowania terroryzmu w kategoriach wojny i przestępstwa, które przełożą się na zakres stosowanych przez oba państwa różniących się środków i metod ich polityk bezpieczeństwa. USA są zwolennikiem traktowania terroryzmu jako wojny i preferują rozwiązania militarne, Niemcy natomiast – jako przestępstwa, dlatego też popierają zdywersyfikowane sposoby przeciwdziałania terroryzmowi z akcentem na współpracę międzynarodową.

### **US AND GERMAN COUNTERTERRORISM STRATEGIES AFTER SEPTEMBER 11, 2001**

#### **Abstract**

The aim of this article is to analyse the counterterrorism strategies of the United States of America and the Federal Republic of Germany after the September 11, 2001 attacks. Analysis and inference are based on the examination of program assumptions and the actual activities of their counterterrorism policies, the risk assessment, definition of terrorism, response to terrorist attacks and information

(media) policy. The central issue refers to the understanding of terrorism in terms of war and crime, which impacts on the range of means and methods of both states' respective security policies.. On the one hand, the US is a proponent of treating terrorism as war, and therefore prefer military solutions. Whereas Germany has considered terrorist acts as crimes, subsequently supporting diversified ways of counteracting terrorism with an emphasis on international co-operation.

### **Bibliografia:**

#### **Artykuły i opracowania:**

- T. H. Anderson, *Bush's Wars*, New York 2011.
- K. Archik, *US-EU Cooperation Against Terrorism*, „CRS Report for Congress”, Congressional Research Service, Washington D.C., December 1, 2014. .
- B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.
- A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.
- A. C.Beyer, *Counterterrorism and international power relations: the EU, ASEAN and Hegemonic Global Governance*, London/New York 2010.
- B. Bolechów, *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wrocław 2012.
- N. Chomsky, *Hegemonia albo przetrwanie: Amerykańskie dążenie do globalnej dominacji*, Warszawa 2005.
- A. Cottey, *Security in 21<sup>st</sup> Century Europe*, Basingstoke 2013.
- S. Gottlieb (red.), *Debating terrorism and counterterrorism: conflicting perspectives on causes, context, and responses*, Washington D.C. 2010.
- B. de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance: a Comparative Study*, New York 2011.
- K.A. Feste, *America responds to terrorism: conflict resolution strategies of Clinton, Bush and Obama*, New York 2011.
- K. Indeki, P. Potejko (red.), *Terroryzm: materia ustawowa*, Warszawa 2009.
- R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.
- J.A.Köckritz, *Der "Krieg gegen den Terrorismus" an seiner "zweiten Front". Amerikanische Außen – und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 in Südostasien*, Baden-Baden 2010.
- J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.
- R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2005.
- J.W. Legro, *Whence American internationalism*, „International Organization” 2000, vol. 54, no. 2, s. 253–289.
- B.H. Liddell Hart, *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959.
- M. Medeński, P. Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa Niemiec w świetle zagrożeń terroryzmu międzynarodowego. Ewolucja I perspektywy*, Warszawa 2003.

- T.R. Mockaitis, P.B. Rich (red.), *Grand strategy in the war against terrorism*, London, Portland 2003.
- M.J. Morgan (red.), *The impact of 9/11 on politics and war: the day that changed everything?*, New York 2009.
- J. Nye, *Soft power – the means to success in the world politics*, New York 2004.
- W. Ostant, *Global War on Terrorism – między terrorem a terroryzmem*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 38, s. 134-155.
- K. Pflieger, *Die Rote Armee Fraktion-RAF*, Baden-Baden 2004.
- A.L. Porter, A. Bendiek, *Counterterrorism cooperation in the transatlantic security community*, „European Security” 2012, vol. 21, no. 4, s. 497-517.
- P. Rudolf, *The Myth of the „German Way”: German Foreign Policy and Transatlantic Relations*, „Survival” 2005, vol. 47, no. 1, s. 133–151.
- U. Schneckener, *War on Terrorism: Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*, Berlin 2003.
- A. Silke (red.), *The psychology of Counter-Terrorism*, New York/London 2011.
- J.D. Simon, *The terrorist trap: America’s experience with terrorism*, Bloomington 1994.
- Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *Służby specjalne we współczesnym państwie*, Warszawa 2016.
- P. Stüwe, *Strafprozessuale und präventive Eingriffe im Licht der Verfassung – die Rechtsvergleich zwischen der BRD und den USA*, Doktorarbeit, Universität Frankfurt am Main 2012.
- S. Sulowski, *Wolność i bezpieczeństwo w kontekście walki z terroryzmem*, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2016, nr XX, s. 8-24.
- S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- M. Tomczak, *Elity niemieckie wobec „wojny z terroryzmem”*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2004, nr 35.
- T.C. Wittes, *Freedom’s unsteady march: America’s role in building Arab democracies*, Washington D.C. 2008.
- S. Wojciechowski, *Terroryzm – analiza pojęcia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 54-60.
- A. Zięba, *Niemcy i Polska wobec problemu terroryzmu. Analiza porównawcza*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 34, s. 126-152.
- R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.

**Źródła internetowe:**

*Strafgesetzbuch (StGB)*, [www.gesetze-im-internet.de/stgb/](http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/).

United States Code (2017), <http://uscode.house.gov/>.