

TERRORYZM MIĘDZYNARODOWY: „GWIAZDA JEDNEGO SEZONU” CZY POWAŻNE ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO?

Rok 2001 będzie zapamiętany jako rok terroryzmu. Żadne bowiem inne wydarzenie tego roku nie miało tak przemożnego wpływu na obraz sytuacji międzynarodowej ani nie wzbudziło tak dużego zainteresowania (i zaniepokojenia) polityków, mediów i opinii publicznej, jak terrorystyczne zamachy na World Trade Center i Pentagon z 11 września. Terroryzm stał się jednym z najważniejszych problemów nie tylko bezpieczeństwa państw, ale i całego systemu międzynarodowego, a rozwój zdolności do zapobiegania temu zjawisku oraz zasobów służących temu celowi powszechnie uznano za jedno z najważniejszych zadań narodowych strategii bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej.

Tymczasem powodujące tak znaczący wzrost zainteresowania terroryzmem i przypisywanego mu znaczenia ataki na Nowy Jork i Waszyngton nie stanowią równie wielkiego przełomu w rozwoju samego terroryzmu. Paradoksalnie dopiero będąca następstwem wrześniowych zamachów intensyfikacja współpracy międzynarodowej w walce z tym zjawiskiem spowodowała głębsze, choć z pewnością nie rewolucyjne, zmiany w kształcie współczesnego terroryzmu międzynarodowego. Same zaś zamachy z 11 września są wynikiem i swoistą kulminacją przekształceń, jakim terroryzm i jego znaczenie w stosunkach międzynarodowych podlegały w zasadzie od końca zimnej wojny.

Przekształcenia te były wynikiem działania szeregu czynników zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Niewątpliwie kluczowe znaczenie miała w tym przypadku fundamentalna zmiana realiów międzynarodowych, jaką był koniec globalnego układu dwublokowego i rozpad bloku wschodniego wraz z przewodzącym mu Związkiem Radzieckim. Jej efektem była utrata przez część ugrupowań terrorystycznych państwowych protektorów, a przede wszystkim wzrost niestabilności w stosunkach międzynarodowych, co stworzyło dogodne warunki do działania dla terrorystów wykorzystujących ówczesną słabość polityczną i ekonomiczną wielu państw. Istotną konsekwencją zmiany ładu międzynarodowego było też „odmrożenie” wraz z końcem zimnej wojny wielu lokalnych konfliktów i tendencji nacjonalistycznych, prowadzące do pojawienia się lub nasilenia aktywności terrorystycznej w niektórych regionach.

Równie znaczący wpływ na kierunek i możliwości rozwoju terroryzmu międzynarodowego miały zachodzące w ostatnich latach szeroko rozumiane procesy

globalizacyjne, oznaczające pogłębianie się politycznych i ekonomicznych współzależności między państwami (i tym samym rosnące prawdopodobieństwo przenoszenia się negatywnych zjawisk z jednego regionu świata w drugi) oraz większą swobodę przepływu kapitału, informacji i ludzi przez granice. Przede wszystkim jednak postępująca globalizacja prowadziła do narastania luki rozwojowej między beneficjentami tego procesu – rozwiniętymi krajami Zachodu z USA na czele – a nie korzystającym w równym stopniu z jej owoców Południem, co przy wspomnianym zaniku układu bipolarnego oznaczało, iż podział „bogaci–biedni” stał się kluczowym we współczesnym świecie i potencjalnie głównym źródłem napięć. To zaś spowodowało wzrost znaczenia tzw. asymetrycznych form konfliktu (występujących przy dużej dysproporcji stron i wymagających od teoretycznie silniejszego przeciwnika nieproporcjonalnie większych nakładów sił w stosunku do efektów ich użycia), do których należy terroryzm.

Oprócz zjawisk o tak generalnym charakterze, jak zmiana ładu międzynarodowego lub globalizacja, niemałą rolę w rozwoju terroryzmu międzynarodowego odegrały także bardziej specyficzne czynniki – rosnąca fala migracji, proliferacja broni lekkiej czy postęp technologiczny i rewolucja informacyjna. Efektem równoczesnego oddziaływania wszystkich tych czynników, niezależnie od ich złożoności i skali, były bowiem stopniowe, ewolucyjne przekształcenia terroryzmu międzynarodowego, w których wyniku w ostatniej dekadzie doszło do wykształcenia się nowej jego formy.

CHARAKTERYSTYKA WSPÓŁCZESNEGO TERRORYZMU MIĘDZYNARODOWEGO

O specyfice współczesnego terroryzmu międzynarodowego w największym stopniu decydują przemiany zachodzące na płaszczyźnie motywacyjnej, tzn. w sferze uzasadnień działań terrorystycznych, wartości i światopoglądów, którymi kierują się terroryści, oraz długoterminowych, ostatecznych celów ich działań. Znaczenie tak rozumianej motywacji wynika z faktu, iż to właśnie ona w dużej mierze (choć nie całkowicie) warunkuje kształt pozostałych elementów zjawiska, jakim jest terroryzm międzynarodowy – wybór środków i celów ataków, sposób organizacji grupy terrorystycznej, a w pewnym stopniu też metody jej finansowania.

Głównym czynnikiem odróżniającym terroryzm współczesny od występującego w poprzednich dekadach jest dominująca rola religii jako motywu i usprawiedliwienia działalności terrorystycznej. Nie znaczy to, że uzasadniany religijnie terroryzm międzynarodowy nie występował już w okresach wcześniejszych, czego najlepszym przykładem rola terroryzmu islamskiego w polityce bliskowschodniej w latach osiemdziesiątych XX wieku. W ostatniej dekadzie jednak terroryzm religijny stale zyskiwał na znaczeniu i odsunął niejako w cień wszelkie inaczej motywowane formy aktywności terrorystycznej, a wydaje się, iż tendencja ta powinna utrzymać się i w najbliższych latach. Kluczowa rola tej formy terroryzmu nie wynika przy tym wcale z liczebności religijnie motywowanych organizacji

terrorystycznych (choć stanowią one od dziesięciolecia około połowy z 60–70 działających i względnie trwałych grup terrorystycznych o zasięgu międzynarodowym) ani też szczególnie dużej ich aktywności, gdyż procentowy udział zamachów dokonanych przez terrorystów religijnych był w latach dziewięćdziesiątych zazwyczaj nieproporcjonalny do liczby ugrupowań tego typu¹. Motywowane religijnie grupy terrorystyczne były jednak sprawcami zdecydowanej większości najbardziej spektakularnych, nowatorskich i krwawych aktów terroru w ostatnim czasie – m.in. zamachów w tokijskim metrze i w Oklahomie w 1995 r., na amerykańskie ambasady w Kenii i Tanzanii w 1998 r., na niszczyciel USS „Cole” w Adenie w 2000 r. czy wreszcie ataków na World Trade Center i Pentagon z 11 września 2001 r.

Specyfika religijnego uzasadnienia terroryzmu wynika przede wszystkim z nadania działaniom terrorystycznym charakteru aktu sakramentalnego, będącego swoistym nakazem i dowodem wiary. W efekcie terroryści religijni w znacznie mniejszym stopniu niż dominujący wcześniej terroryści „świeccy” kierują się pragmatycznymi kalkulacjami politycznymi, nie zmierzają do wymuszenia na rządach konkretnych ustępstw, a ich polityczny program jest zazwyczaj mglisty i utopijny. W przeciwieństwie do „tradycyjnych” organizacji terrorystycznych (na przykład separatystycznych lub skrajnie lewicowych), dążących co prawda do modyfikacji zastanego ładu politycznego, ale nie kwestionujących samej potrzeby jego istnienia, terroryści religijni mają przeważnie na celu jego destrukcję. Akt terrorystyczny przestaje w tej sytuacji być argumentem w politycznej dyskusji, a staje się wyłącznie demonstracją siły, manifestacją oddania wierze oraz sposobem likwidacji wrogów. Dodatkowo sankcja religijna daje sprawcom ataku silne przekonanie o słuszności podejmowanych działań, dzięki czemu nie ogranicza ich obawa o odbiór opinii publicznej czy też potrzeba zdobywania zwolenników. Łączy się to zarazem z przyjęciem specyficznego światopoglądu dzielącego świat i ludzkość na dwie części – mających monopol na prawdę i nielicznych „wiernych” (nierzadko grupę tę stanowią wyłącznie sami członkowie grupy terrorystycznej jako jedyni znający „prawdziwą” wersję doktryny religijnej) oraz całą resztę „błądzących”, stanowiących zagrożenie. To zaś oznacza częstsze wykorzystywanie środków i taktyk „ślepych” (tzn. nie rozróżniających, nie selekcyjnych celów) oraz maksymalizujących liczbę ofiar ataku. Tendencję tę potęguje fakt, iż nadanie aktowi terroru wymiaru religijnego zwiększa skłonność jego sprawcy do daleko idących poświęceń, łącznie z samobójstwem. W efekcie dawniej sporadycznie wykorzystywane samobójcze metody działań (czyli takie, gdy terrorysta świadomie decyduje się poświęcić życie, a zarazem jego śmierć jest warunkiem niezbędnym dla powodzenia akcji) wraz ze wzrostem znaczenia motywacji religijnej są coraz częściej stosowane, choć trzeba przyznać, że nie wyłącznie przez terrorystów religijnych².

¹ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999, s. 87–88.

² S. Simon, D. Benjamin, *America and the New Terrorism*, „Survival” 2000, nr 1, s. 65–69; M. Ranstorp, *Terrorism in the Name of Religion*, „Journal of International Affairs” 1996, nr 1, s. 44–62; B. Hoffman, *Oblicza...*, op. cit., s. 83–124.

Spośród motywowanych religijnie ugrupowań terrorystycznych zdecydowanie największą rolę odgrywają (i najprawdopodobniej, mimo sukcesów operacji antyterrorystycznej w Afganistanie, nadal będą odgrywać) grupy islamskie, albowiem to właśnie organizacje skrajnych muzułmańskich fundamentalistów, często łączących zresztą religijne uzasadnienia swych działań z wątkami etnicznymi czy nacjonalistycznymi, są sprawcami większości aktów terrorystycznych tego typu o międzynarodowym charakterze.

Jako główną przyczynę powstania i rozwoju terroryzmu islamskiego najczęściej uznaje się niepowodzenie modernizacji społecznej na wzór zachodni i będące tego efektem rozczarowanie tamtejszych społeczeństw brakiem wzrostu (a w ostatniej dekadzie wręcz spadkiem) poziomu życia oraz powszechny kryzys tożsamości kulturowej, owocujący rozkwitem ruchów fundamentalistycznych. Najsłabsze i nie reprezentujące całości muzułmańskich społeczeństw odłamy tych ruchów, akcentujące rozbieżności międzykulturowe i niechętnie zwłaszcza (choć nie tylko, czego dowodzi utrzymujące się napięcie między islamem i hinduizmem, którego przejawem jest konflikt indyjsko-pakistański) zamożniejszym i mającym silniejszą pozycję w świecie państwom zachodniego kręgu cywilizacyjnego, zaczęły stosować metody terrorystyczne, nawołując do otwartej walki z kulturami uznanymi za wrogi islamowi³.

Bezpośrednim zaś impulsem do powstania i rozwoju islamskich ugrupowań terrorystycznych był szereg wydarzeń zapoczątkowany przez rewolucję islamską w Iranie. Część z nich, jak sukcesy Hezbollahu w Libanie w latach osiemdziesiątych czy zwycięstwo mudżahedinów w zakończonej w 1989 r. wojnie w Afganistanie, pozwalała islamskim fundamentalistom budować swoisty mit potężnego islamu i pogłębiać w społeczeństwach muzułmańskich przekonanie o nieuchronności starć międzykulturowych. Inne natomiast, jak choćby nierozwiązany konflikt bliskowschodni czy wojna w Zatoce Perskiej w 1991 r., a zwłaszcza obecność w jej następstwie wojsk amerykańskich na Półwyspie Arabskim, świadczyły raczej o militarnej, politycznej i ekonomicznej słabości świata islamskiego względem państw zachodnich, co sprzyjało radykalizacji fundamentalistów islamskich oraz dodatkowo potęgowało niechęć do odmiennego kulturowo Zachodu. Istotne dla dalszego rozwoju terroryzmu islamskiego było też uformowanie się podczas wojny w Afganistanie z lat 1979–1989 grupy tzw. *Arab Afghans* – pochodzących z różnych krajów muzułmańskich (głównie arabskich) ochotników-weteranów tej wojny, którzy po jej zakończeniu zasilili szeregi islamskich ugrupowań terrorystycznych, umożliwiając, dzięki powstałym jeszcze w Afganistanie powiązaniom, ich wzmożoną współpracę. Najlepszym dowodem znaczenia tych kontaktów była najgroźniejsza w ostatniej dekadzie organizacja terrorystyczna Al-Ka'ida (Baza), założona właśnie przez weterana z Afganistanu Usamę Ibn Ladina⁴.

³ Szerzej zob.: Y. Sezgin, *Does Islam Pose a Threat to the West?*, „Perceptions” 2000, nr 2, s. 63–76; O.T. Kavli, *Protest in the Name of God: Islamist Movement in the Arab World*, „Perceptions” 2001, nr 2, s. 89–104.

⁴ R. Paz, *The New Terrorism?*, „Survival” 2001, nr 1, s. 166–169; R. Hollis, *Sad and Sorry Picture*, „The World Today” 2001, nr 10, s. 6–8; M. Hosenball, E. Thomas, *Danger: Terror Ahead*, „Newsweek” z 19 lutego 2001 r.

W efekcie wspomnianych przemian terroryzm islamski uzyskał nową formę, choć trzeba tu od razu zaznaczyć, iż nadal był i jest fenomenem bardzo zróżnicowanym i nie wszystkie islamskie ugrupowania zmiany objęły w równym stopniu. Akcentowanie globalnego charakteru starcia międzywilizacyjnego wraz z powstaniem swoistej „międzynarodówki” islamskich terrorystów skupionych przede wszystkim wokół Ibn Ladina i Al-Ka’idy spowodowało, że terroryzm ten wyszedł poza tradycyjny obszar aktywności – Bliski Wschód – i w coraz większym stopniu przenosił swe działania na „terytorium wroga”, czyli do Europy i Stanów Zjednoczonych. W dużej mierze sprzyjał temu fakt występowania na tych obszarach znacznych społeczności imigranckich z krajów muzułmańskich, podatnych, ze względu na częste trudności z asymilacją w nowym środowisku, na indoktrynowanie ideologią „starć międzywilizacyjnych”. Wyraźnie wzrosła współpraca między grupami i jednostkami z różnych państw przy jednoczesnym rozluźnieniu struktur wewnątrz organizacji, czego najlepszym przykładem była multinarodowa w swym składzie i „konfederacyjna” w strukturze Al-Ka’ida. Co istotne, kooperacja ta zachodziła także między wcześniej niechętnymi sobie ugrupowaniami sunnickimi i szyickimi, choć trzeba przyznać, iż te ostatnie w większym stopniu zachowywały „tradycyjny” charakter działalności, koncentrując się na konflikcie bliskowschodnim i walce z Izraelem. Najważniejsze (i zarazem najbardziej niepokojące) jest jednak to, iż działania współczesnych terrorystów islamskich, czego najlepszym dowodem właśnie zamachy z 11 września, w największym stopniu odpowiadały przytoczonej powyżej charakterystyce terroryzmu religijnego – nie były nastawione na zmuszenie wroga do ustępstw, lecz na jego likwidację, stosowano w nich środki maksymalizujące liczbę ofiar, służyły przede wszystkim manifestacji siły i wyrządzeniu możliwie największych szkód szeroko definowanemu przeciwnikowi, a nie realizacji konkretnych postulatów politycznych.

Niewątpliwie w kształcie i obrazie terroryzmu islamskiego nastąpią, a w zasadzie już następują, zmiany w wyniku wzmocnienia przez wiele państw, w odpowiedzi na zamachy z 11 września, walki z terroryzmem oraz jej rosnącej międzynarodowej koordynacji. Obecne działania są bowiem wymierzone przede wszystkim właśnie w terroryzm islamski. Szczególną rolę może w tym względzie odegrać zniszczenie (choć tylko częściowe) siatki Al-Ka’idy w Afganistanie oraz obalenie wspierających ją talibów w wyniku prowadzonej od 7 października amerykańsko-brytyjskiej operacji wojskowej. Niewątpliwie ograniczy to na pewien czas możliwości operacyjne jednej z najważniejszych islamskich organizacji terrorystycznych, co niekorzystnie wpłynie również na kondycję współpracujących z nią ugrupowań, na przykład w Azji Środkowej czy na Filipinach. Stracą również na znaczeniu więzi personalne wykształcone jeszcze w czasach „pierwszej wojny afgańskiej” i grupa *Arab Afghans*. Niemniej wątpliwe jest, aby zmieniło to generalny kierunek rozwoju terroryzmu islamskiego oraz jego wciąż kluczowe znaczenie we współczesnym terroryzmie międzynarodowym. Możliwe jest jedynie okresowe zmniejszenie aktywności ugrupowań islamskich, spadek międzyorganizacyjnej współpracy oraz częściowy powrót do działań na skalę – można rzec – lokalną, czyli koncentracji na konflikcie bliskowschodnim, walkach na Kaukazie, w Azji Środkowej czy Kaszmirze.

Pozostałe religie nie odgrywają tak istotnej roli jako motywacje działań terrorystycznych o zasięgu międzynarodowym, prowadząc jedynie do incydentalnych (choć czasem bardzo poważnych, jak na przykład atak sekty Aum Shinrikyo w Tokio w 1995 r.) aktów terroru. Zagrożenie z ich strony nie jest jednak zaniebdywalne, gdyż zwłaszcza w przypadku różnorodnych sekt (szczególnie tych wieszczących bliską zagładę świata, jak japońska Aum Shinrikyo) mamy do czynienia z tak dużą nieprzewidywalnością oraz brakiem liczenia się z konsekwencjami działań, iż nawet jednorazowy ich atak może pociągnąć za sobą bardzo poważne skutki.

Mniej poważny niż terroryści islamscy problem stanowi także terroryzm motywowany odmiennie niż religijnie. Co prawda wciąż wiele aktów terrorystycznych uzasadnianych jest dążeniami narodowowyzwoleńczymi lub separatystycznymi, jednakże fakt, iż w takich wypadkach chodzi przeważnie o usamodzielnienie się lub rozszerzenie praw jakiejś grupy etnicznej, ogranicza znacznie zarówno geograficzny zakres i skalę działania tak motywowanego ugrupowania, jak i jego wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe. Oczywiście tacy terroryści mogą czasem ugodzić w interesy państw trzecich, zwłaszcza gdy postrzegają je jako protektorów lub sojuszników wrogiego im rządu, jednakże regułą jest ich ograniczanie się do działań wewnętrznych, czego przykładem działania ugrupowań irlandzkich, baskijskich czy korsykańskich. Ważniejszy z punktu widzenia międzynarodowego bezpieczeństwa wydaje się raczej fakt posiadania przez takie grupy zagranicznych struktur (na przykład w środowiskach imigranckich) niż to, że ich akcje są z rzadka wymierzone przeciw terytorium, obywatelom czy interesom innych państw. Poza tym wraz z rosnącą po 11 września, zwłaszcza w społeczeństwach państw zachodnich, niechęcią dla wszelkich form aktywności terrorystycznej część ugrupowań nacjonalistycznych i separatystycznych może stopniowo rezygnować z metod tego typu, tak jak ma to miejsce w ostatnich miesiącach w Irlandii Północnej⁵.

Charakterystyczny dla współczesnego terroryzmu jest spadek działalności terrorystycznej uzasadnianej skrajną ideologią lewicową, która dawniej odgrywała wiodącą w nim rolę. Niewątpliwie decydujący w tym względzie okazał się upadek bloku komunistycznego oraz bankructwo jego ideologii. Tego typu akty terroru tylko sporadycznie mają miejsce w Europie (głównie w Turcji i Grecji). Motywowany skrajną ideologią lewicową terroryzm przetrwał co prawda w części państw Azji i Ameryki Południowej, jednakże tamtejsze ugrupowania w zasadzie od lat siedemdziesiątych funkcjonowały raczej jako „zwyčajne” partyzantki wykorzystujące niekiedy terrorystyczne metody walki. Dodatkowo w ostatnim czasie stały się one raczej zorganizowanymi grupami przestępczymi, wykorzystującymi lewicową retorykę jedynie jako swoisty kamuflaż dla rzeczywistego celu istnienia grupy – czerpania nielegalnych zysków⁶.

⁵ Szerzej na temat terroryzmu nacjonalistycznego zob. Ch. Harmon, *Terrorism Today*, Londyn 2000, s. 20–27; V. Grotowicz, *Terroryzm w Europie Zachodniej*, Warszawa 2000.

⁶ Por. coroczne raporty Departamentu Stanu USA „Patterns of Global Terrorism” z lat 1995–2000, dostępne na stronie www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt.

W pewnej mierze miejsce terroryzmu uzasadnianego skrajną ideologią lewicową mogą zająć działania podejmowane przez przeciwników globalizacji, odwołujących się zresztą do tradycji anarchistycznych ugrupowań lewicy z lat siedemdziesiątych. Co prawda jak dotąd ten specyficzny ruch, będący wyrazem społecznego buntu (przede wszystkim w krajach rozwiniętego Zachodu) przeciw kierunkom rozwoju gospodarki światowej oraz powiększaniu się różnic rozwojowych na świecie, nie przybrał form jednoznacznie terrorystycznych, jednakże jego niejasność programowa, szybko postępująca radykalizacja oraz doświadczenie historyczne protestów studenckich z końca lat sześćdziesiątych wskazują na taką możliwość⁷.

Równie istotne i nie mniej głębokie zmiany co na płaszczyźnie motywacyjnej dokonały się w ostatniej dekadzie także w organizacyjnym wymiarze działań terrorystycznych. Najbardziej charakterystyczną w tym kontekście cechą współczesnych ugrupowań terrorystycznych jest ich stosunkowo mała, zwłaszcza w porównaniu z okresami wcześniejszymi, zawartość organizacyjna, płynność struktur oraz zmienność liczby członków. W ciągu ostatniej dekady organizacje terrorystyczne odeszły od uformowanych jeszcze przed końcem zimnej wojny modeli organizacyjnych, które cechowało duże zhierarchizowanie i wysoki stopień centralizacji, jednoznaczne rozgraniczenie kompetencji poszczególnych elementów oraz oparcie wewnątrzorganizacyjnej komunikacji na quasi-wojskowym systemie procedur i komend. Takie schematy organizacyjne, strukturalnie zbliżone do legalnie działających partii lub wręcz biurokracji państwowej, okazały się bowiem nieadekwatne do warunków, w jakich działają współcześni terroryści, i zostały zastąpione przez nowe, lepiej przystosowane do rosnącej złożoności środowiska wzorce. Współczesne organizacje terrorystyczne to przeważnie mało sformalizowane grupy „podobnie myślących” ekstremistów, których komórki składowe są nierzadko formowane *ad hoc* dla wykonania określonego zadania, a potem rozwiązywane lub przekształcane w inne, służące realizacji innego celu. W efekcie członkostwo w takich organizacjach jest płynne, choć najczęściej składają się one ze swoistego „jądra” dobrze wyszkolonych „profesjonalistów” oraz luźniej związanych z organizacją pozostałych członków, nie zawsze przy tym kontaktujących się z „centrum” bezpośrednio. Stanowiący „jądro” przeprowadzają ataki lub też pełnią podczas nich funkcje kierownicze, werbują i szkolą nowych członków oraz koordynują działalność poszczególnych komórek. Pozostali natomiast wykonują działania pomocnicze, logistyczne lub też są „szeregowymi” uczestnikami zamachów. Dlatego też ich współpraca z „centrum” jest często nieregularna, a czasem nawet jednorazowa. Osobną grupę, również potrzebną do sprawnego funkcjonowania organizacji, stanowią podmioty współpracujące z daną grupą, ale od niej niezależne (na przykład różnorodne firmy i instytucje finansowe), które łączy z terrorystami często jedynie doraźna wspólnota interesów. Podmioty

⁷ Zapowiedzią tego był atak bombowy w Rzymie (10 kwietnia 2001 r.), do którego przyznała się antyglobalistyczna Proletariacka Inicjatywa Rewolucyjna, oraz kolejne próby zamachów we Włoszech podczas szczytu G 8 w Genui. „Keesing’s Record of World Events” 2001, nr 4, s. 44120; nr 7, s. 44284–44285.

te odgrywają dużą rolę, zwłaszcza w finansowaniu działalności terrorystycznej, umożliwiając choćby „pranie” pieniędzy lub ich dyskretny transfer między państwami. Dzięki tej „segmentowej” strukturze oraz brakowi trwałych, ustabilizowanych schematów funkcjonowania współczesne grupy terrorystyczne stały się bardzo trudne do przeniknięcia i likwidacji dla służb antyterrorystycznych, a przy tym zachowują, w efekcie udziału dobrze wyszkolonego „jądra” kierującego poczynaniami „amatorów”, zdolność dokonywania nawet złożonych operacji⁸.

Wynikiem mniejszej formalizacji struktur organizacji terrorystycznych jest również zmiana przebiegu procesów decyzyjnych i komunikacji. Obecnie nie mamy już do czynienia z dawniej stosowanym schematem, w którym każda informacja musiała dotrzeć do ośrodka centralnego podejmującego wszelkie kluczowe decyzje. Współcześnie częściej występuje model organizacyjny przypominający koło, poszczególne elementy organizacji mogą bowiem komunikować się ze sobą bez pośrednictwa centrum, którego zadanie polega teraz przede wszystkim na ogólnym określeniu celów i koordynacji działań, zapewnieniu środków finansowych oraz szeroko rozumianego wsparcia logistycznego dla autonomicznych komórek organizacyjnych, nie zaś na szczegółowym planowaniu działań organizacji i wydawaniu rozkazów. Duża samodzielność poszczególnych elementów struktury zwiększa jej odporność na przeciwdziałanie, komórki danej organizacji mogą bowiem pozostawać przez długi czas „uśpione” i nie kontaktować się z resztą grupy, a unieszkodliwienie części z nich przez właściwe służby państw nie musi prowadzić do likwidacji czy paraliżu całej organizacji⁹.

Przy tak płynnej strukturze znacznie łatwiejsza stała się kooperacja, a nawet wymiana członków między organizacjami terrorystycznymi, zwłaszcza motywowanymi w podobny sposób i mającymi zbliżone cele. Współpraca ta nie ma jednak charakteru kooperacji autonomicznych względem siebie organizacji, lecz raczej oznacza swoiste nakładanie się na siebie, wzajemne przenikanie się współpracujących ugrupowań, polega zaś na wymianie informacji, wspólnym przygotowywaniu ataków czy też wsparciu logistycznym i materialnym.

Rosnącej płynności organizacyjnej grup terrorystycznych towarzyszyła postępująca ich internacjonalizacja, możliwa przede wszystkim dzięki rozwojowi nowoczesnych środków łączności oraz obecnej otwartości granic. Poszerzanie geograficznego zasięgu struktur organizacyjnych ma na celu przede wszystkim zwiększanie możliwości logistycznych ugrupowania, pozyskanie nowych członków lub sympatyków oraz alternatywnych źródeł finansowania, albo też stworzenie swoich „cichych przystani” dla poszukiwanych członków grupy, rzadziej zaś zmierza do przeniesienia walki prowadzonej w formie zamachów terrorystycznych do innych państw. Znaczący udział w internacjonalizacji struktur mają przy tym

⁸ S. Simon, D. Benjamin, op. cit., s. 69–74; *Strategic Survey 98/99*, Londyn 1999, s. 63–73; P. Wilkinson, *Enhancing Global Aviation Security?* (w:) idem (red.), *Aviation Terrorism and Security*, Londyn 1999, s. 151–156.

⁹ J. Arquilla, D. Ronfeldt, M. Zanini, *Information-Age Terrorism*, „Current History” 2000, nr 4, s. 179–185; K. Soo Hoo, S. Goodman, L. Greenberg, *Information Technology and the Terrorist Threat*, „Survival” 1997, nr 3, s. 136–147.

środowiska imigranckie (i to nawet te w dużej mierze zasymilowane), stanowiące niejako „naturalne przyczółki” dla terrorystów na obcym terytorium. Dodatkowo płynność struktur współczesnych organizacji terrorystycznych pozwala im utrzymywać więzi z tzw. *front groups* – legalnie funkcjonującymi stowarzyszeniami kulturalnymi, fundacjami charytatywnymi czy nawet partiami politycznymi, które oferują terrorystom różnorakie wsparcie, zwłaszcza materialne.

Pochodną przemian terroryzmu na płaszczyźnie organizacyjnej są zmiany zachodzące w zakresie finansowania tego typu działalności. Obecnie bowiem można w tym względzie zauważyć dwie uzupełniające się tendencje: spadek znaczenia pomocy finansowej dla terrorystów ze strony państw oraz równocześnie rosnącą rolę innych źródeł, przede wszystkim różnorodnych form działalności przestępczej oraz pomocy ze strony legalnie działających instytucji.

Spadek roli państw w finansowaniu działalności terrorystycznej ma związek z ogólnym zmniejszeniem się ich udziału w tego typu aktywności. Począwszy od końca zimnej wojny państwa stopniowo zmniejszały swe zaangażowanie w terroryzm, zwłaszcza w formie bezpośredniej – dokonywania aktów terroru przez funkcjonariuszy państwowych. W coraz mniejszym stopniu też pomoc dla terrorystów ze strony rządów miała charakter aktywny, na przykład w postaci udostępniania im danych wywiadu, sieci dyplomatycznej, organizowania szkoleń, dostarczania broni i funduszy itd. W wyniku działań społeczności międzynarodowej posługiwanie się terroryzmem jako narzędziem polityki zagranicznej stawało się bowiem coraz bardziej kosztowne. Dlatego też rządy nadal wspierające terrorystów ograniczały się do pozostawiania im swobody działania na swym terytorium, swego rodzaju „przymykania oczu” na ich aktywność lub co najwyżej do zapewniania terrorystom bezpiecznych kryjówek i wsparcia politycznego. W tym kontekście niepokojącym zjawiskiem było pojawienie się nowej kategorii państw – takich jak Jemen czy Somalia – które nie tyle pomagały grupom terrorystycznym w sposób zamierzony, ile nie były zdolne, ze względu na słabość swych struktur, do zapobieżenia ich obecności na swym terytorium. Niemniej, jak pokazuje chociażby znaczenie pomocy rządzących Afganistanem talibów dla rozwoju Al-Ka’idy i współpracujących z nią organizacji islamskich (w dużej mierze polegającej właśnie na nieprzeszkadzaniu i pozostawieniu swobody działania), wsparcie ze strony państw nadal ma wpływ na kształt międzynarodowego terroryzmu, stanowiąc swego rodzaju element łączący współczesny terroryzm z jego poprzednimi formami. Niezmiennie też głównymi państwowymi sponsorami terroryzmu pozostały kraje bliskowschodnie (zwłaszcza Iran, Irak, Sudan, Syria), choć w ostatnim okresie dołączyły do nich wspomniane Afganistan oraz Pakistan¹⁰.

Mimo jednak utrzymującego się zaangażowania niektórych państw w terroryzm obecnie jest on w dużej mierze „sprywatyzowany”, zwłaszcza jeśli chodzi o sposoby finansowania tego typu działalności. Ugrupowania terrorystyczne opierają się dziś w tym względzie bądź na działalności przestępczej, bądź na wsparciu legalnie działających, ale pozopaństwowych podmiotów. W tym pierwszym wypadku

¹⁰ Szerzej zob. „Patterns of Global Terrorism 2000”, www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2000/2441.htm.

największe znaczenie ma produkcja narkotyków i handel nimi, czego dowodem chociażby zaangażowanie w ten proceder organizacji południowoamerykańskich (zwłaszcza kolumbijskich) oraz zależność ugrupowań z Azji Środkowej od środków pochodzących ze sprzedaży opium. W zasadzie jednak każdy rodzaj działalności przestępczej, począwszy od coraz popularniejszych porwań dla okupu, a na przemyśle i piractwie fonograficznym kończąc, może stanowić dla terrorystów źródło funduszy, przez co ich związki ze światem „zwykłej” zorganizowanej przestępczości stale rosną.

Jeśli zaś chodzi o finansowanie działalności terrorystycznej z legalnie działających źródeł, to w największym stopniu dotyczy to terrorystów islamskich, co nie znaczy, iż inne organizacje, zwłaszcza nacjonalistyczne, nie wykorzystują podobnych możliwości (na przykład organizacje ulsterskie gromadziły fundusze poprzez legalne instytucje działające w USA). Islamiści bowiem korzystają ze wsparcia działających w krajach muzułmańskich i wśród emigrantów na Zachodzie różnych stowarzyszeń charytatywnych i kulturalnych, zbierających datki od donatorów (czasem są to nawet instytucje rządowe), nie zawsze w pełni świadomych, na jaki cel przekazane środki zostaną spożytkowane. Tego typu związki jest jednak trudno wykryć i udowodnić, czego powodem jest z jednej strony ogromna złożoność światowego systemu finansowego, pozwalającego ukryć podejrzone transakcje oraz „wyprać” nielegalne pieniądze, z drugiej zaś istnienie w niektórych regionach świata (na przykład w Azji) swoistego podziemia bankowego, pozwalającego dokonywać przepływów finansowych praktycznie bez żadnego materialnego śladu czy zapisu. Osobną kwestię stanowi działalność osób pokroju Usamy Ibn Ladina, najbardziej znanego, ale wcale nie jedyne, który na potrzeby terrorystów przeznaczał własne zasoby finansowe wypracowane dzięki legalnie prowadzonym interesom¹¹.

Wydarzenia z 11 września oraz działania międzynarodowe podjęte w reakcji na nie niewiele zmieniają w organizacyjnym wymiarze międzynarodowej aktywności terrorystycznej, i to przynajmniej z kilku względów. Po pierwsze, zamachy na Nowy Jork i Waszyngton pokazały (podobnie jak wiele innych ataków przed nimi), iż organizacje o płynnej strukturze i dużej autonomii części składowych są skuteczne i zdolne do przeprowadzenia złożonych operacji. Sprawcą tych ataków była bowiem chyba najbardziej odpowiadająca przedstawionemu przed chwilą opisowi Al-Ka’ida. Po drugie, struktury tego typu zapewniają stosunkowo dużą odporność na przeciwdziałanie ze strony państw, czego dowodzi niepełny sukces operacji przeciw Al-Ka’idzie w Afganistanie (nie udało się bowiem jak na razie ująć jej przywódcy – Ibn Ladina – ani też nie ma pewności, iż zniszczenie jej siatki w Afganistanie sparaliżuje komórki istniejące w innych państwach). Po trzecie wreszcie, niesformalizowany, autonomiczny typ organizacji przyjął się już powszechnie nie tylko wśród ugrupowań islamskich, ale także wielu innych.

¹¹ M. Galeotti, *Drugs Fund War*, „The World Today” 2001, nr 12, s. 12–13; A. Granistas, *Wszystko na kwitek*, „Forum” z 15 października 2001 r.; R. Paz, *Targeting Terrorist Financing in the Middle East*, dostępne na stronie www.ict.org.il/articles/articleDet.cfm?articleid=137; Ch. Harmon, op. cit., s. 65–67.

Dlatego też w najbliższym czasie o wpływie terroryzmu międzynarodowego na bezpieczeństwo decydować będą właśnie tak skonstruowane organizacje.

Pewne przemiany dokonały się także w zakresie stosowanych przez terrorystów środków i taktyk ataku. Na tej płaszczyźnie terrorystów cechował dotąd swoisty konserwatyzm, zwłaszcza jeśli chodzi o rodzaj wykorzystywanej broni. Niemal wszystkich ataków terrorystycznych w ostatnim czasie dokonano mianowicie przy użyciu kilku określonych typów broni konwencjonalnej, przede wszystkim broni ręcznej i różnorodnych ładunków wybuchowych. Wynika to głównie z faktu, że są to środki stosunkowo łatwo dostępne, proste w użyciu i o wielokrotnie dowiedzionej skuteczności, ich zastosowanie pozwala więc terrorystom przeprowadzać ataki w sposób gwarantujący im jak najpełniejszą kontrolę nad przebiegiem akcji oraz zapewniający możliwie najwyższe prawdopodobieństwo jej sukcesu. Jedynie bowiem atak udany, nawet jeśli jest wtórny względem poprzednich, zostanie zauważony przez rządy oraz media i tym samym pozwoli terrorystom „zaistnieć”. Oczywiście, wraz z postępem technologicznym i rosnącą dostępnością nowoczesnych rodzajów broni na czarnym rynku terroryści modernizowali swoje „arsenały”, korzystając z doskonalszego sprzętu lub większej jego ilości, ale nie decydując się na jakieś gruntowne zmiany w tym względzie. Mimo powszechnej wśród polityków i badaczy terroryzmu obawy praktycznie nie dochodziło do udanych ataków z użyciem broni masowego rażenia, a te, które miały miejsce, nie prowadziły wcale do masowych zgonów, choć wywoływały prawdziwą psychozę strachu wśród obywateli zaatakowanych państw¹². To niewielkie zainteresowanie terrorystów niekonwencjonalnymi środkami rażenia było wynikiem działania wielu przyczyn zarówno o charakterze technicznym (trudność ze zdobyciem wystarczającej ilości tego typu materiałów, ich odpowiednią obsługą, uzyskaniem środków skutecznego ich zastosowania), jak i psychologicznym (obawa przed utratą kontroli nad przebiegiem ataku oraz przed zdecydowaną reakcją rządów). Niemniej tzw. „superterroryzm” wciąż pozostaje, jak to określił amerykański badacz R. Falkenrath, zagrożeniem o niskim prawdopodobieństwie zajścia, lecz poważnych konsekwencjach, gdyż nawet jeden w pełni udany atak tego typu może stać się tragedią bez precedensu¹³.

¹² Jedyne poważne przypadki użycia broni masowego rażenia przez terrorystów to dwa ataki z użyciem sarinu dokonane przez japońską sektę Aum Shinrikyo w Matsumoto i Tokio (1994 i 1995 r.) oraz listy z zarazkami węgla w USA i kilku innych państwach we wrześniu i październiku 2001. Ataki Aum Shinrikyo spowodowały łącznie zgon 20 osób, choć rannych w ich wyniku było aż 6100. Po kontakcie z przesyłanymi pocztą zarodnikami węgla zmarło jedynie 5 osób (i tylko w USA). Ten drugi przypadek nie jest zresztą typowym atakiem terrorystycznym, gdyż jego sprawcą był najprawdopodobniej szaleniec nie związany z żadną grupą terrorystyczną. *Risk assessment of terrorism with chemical and biological weapons*, „SIPRI Yearbook” 1999, s. 537–538; „Keesing’s Record...” 2001, nr 10, s. 44385; nr 11, s. 44441.

¹³ R.A. Falkenrath, *Confronting Nuclear, Biological and Chemical Terrorism*, „Survival” 1998, nr 3, s. 44. Szerzej na ten temat zob. J. Tucker, *Chemical and Biological Terrorism: How Real is the Threat?*, „Current History” 2000, nr 4, s. 147–153; B. Hoffman, *Terrorism by Weapons of Mass Destruction: A Reassessment of the Threat* (w:) C.W. Pumphrey (red.), *Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies*, Carlisle Barracks 2000, s. 85–105.

Ważniejsze więc w tym kontekście przemiany zaszły w zakresie sposobów przeprowadzania ataków, zastosowanych podczas nich taktyk oraz celów, przeciwko którym akcje terrorystyczne były wymierzone. Zmiany te w dużej mierze były konsekwencją przekształceń na pozostałych, wcześniej już charakteryzowanych płaszczyznach terroryzmu międzynarodowego, w największym skrócie oznaczały zaś narastającą tendencję do maksymalizacji liczby ofiar jednostkowego ataku oraz większą złożoność planowanych i dokonywanych przez terrorystów operacji.

Dążenie do maksymalizacji liczby ofiar zamachu cechuje przede wszystkim ugrupowania motywowane religijnie, ale można je też zauważyć w działaniach innych organizacji terrorystycznych. Ta tendencja wynika z faktu, iż obecnie (głównie właśnie za sprawą terrorystów religijnych) atak terrorystyczny jest przede wszystkim manifestacją siły danej grupy terrorystycznej oraz sposobem zadania możliwie największych strat jej przeciwnikom, przez co znacznie częściej ma na celu uśmiercenie potencjalnych ofiar, a nie na przykład zdobycie zakładników pozwalających prowadzić rokowania z rządem. W konsekwencji terroryści coraz częściej stosują „ślepe” środki i metody ataku – np. samochodowe bomby-pułapki – oraz atakują takie cele, jak środki transportu publicznego, sklepy itp., wówczas bowiem praktycznie nie sposób zapobiec zamachom, a zarazem bardzo prawdopodobna jest duża liczba ofiar. Jeszcze ważniejszym następstwem zwiększonego zainteresowania terrorystów maksymalizacją siły rażenia jednostkowego ataku jest wyraźny wzrost liczby ataków samobójczych w ostatnich latach. Taktyka ta, dawniej wykorzystywana sporadycznie, obecnie stała się wręcz ulubioną metodą działania terrorystów palestyńskich, a przypadki jej zastosowania odnotowano także w wielu innych regionach świata: w Turcji, Indiach, na Kaukazie i Sri Lance. Co więcej, zdecydowana większość najpoważniejszych ataków terrorystycznych ostatnich lat – na przykład zamachy na ambasady USA w Kenii i Tanzanii w 1998 r., na niszczyciel USS „Cole” w 2000 r. czy wreszcie wydarzenia z 11 września 2001 r. – to dokonania samobójców. Tak duże znaczenie ataków samobójczych wynika z faktu, iż bardzo trudno jest je przewidzieć oraz im zapobiec, a jednocześnie terrorysta-samobójca może dokonać o wiele większych zniszczeń niż zamachowiec, który ma atak przeżyć i musi to sobie umożliwić. Wspomniana lista największych zamachów terrorystycznych ostatnich lat jest tego najlepszym dowodem.

Wyraźna we współczesnym terroryzmie tendencja do maksymalizacji liczby ofiar jednostkowego ataku nie oznacza wcale, iż tego typu akcje stanowią większość wśród operacji terrorystycznych. Wręcz przeciwnie, statystycznie zdecydowanie wyższy, co jest zrozumiałe i raczej oczywiste, jest udział aktów stosunkowo niegroźnych, o charakterze tzw. *low level violence*, wymierzonych głównie przeciw mieniu i nie pociągających za sobą ofiar śmiertelnych. Choćby w roku 2000 (ostatnim roku objętym statystykami Departamentu Stanu USA) ponad 1/3 ogółu odnotowanych na świecie aktów terroru stanowiły zamachy grup kolumbijskich na amerykańskie urzędnika do transportu ropy naftowej. Mimo jednak statystycznej przewagi tego typu działań dążenie do dokonywania coraz brutalniejszych i bardziej niszczycielskich ataków jest faktem, zwłaszcza że w ostatniej dekadzie poziom aktywności terrorystycznej

wykazywał raczej tendencję spadkową, ale równocześnie rosła przeciętna liczba zgonów będących jej wynikiem¹⁴.

Tabela 1
Liczba aktów terroryzmu międzynarodowego w latach 1991–2000

Rok	Liczba ataków ogółem	Afryka	Azja	Obszar WNP	Ameryka Łacińska	Bliski Wschód*	Ameryka Północna	Europa
1991	565	3	48	6	229	78	2	199
1992	363	10	13	3	143	79	2	113
1993	431	6	37	5	97	100	1	185
1994	322	25	24	11	58	116	0	88
1995	440	10	16	5	92	45	0	272
1996	296	11	11	24	84	45	0	121
1997	304	11	21	42	128	37	13	52
1998	274	21	49	14	111	31	0	48
1999	392	52	72	35	121	25	2	85
2000	423	55	98	31	193	16	0	30

* Dane nie uwzględniają aktów terroru dokonanych przez ugrupowania palestyńskie, uznawanych za przejawy terroryzmu wewnętrznego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Patterns of Global Terrorism” z lat 1995–2000.

W ostatnich latach daje się zauważyć również większą złożoność oraz zaawansowanie technologiczne i organizacyjne ataków terrorystycznych. Współcześni terroryści, zwłaszcza islamscy, opracowywali coraz bardziej skomplikowane plany operacji, które nie były pozbawione szans realizacji, mimo że do swego powodzenia wymagały odpowiednio długich przygotowań, wysokiego poziomu wykształcenia uczestników, dobrej synchronizacji działań oraz znaczących zasobów finansowych. Szczęśliwie plany te przeważnie nie były, z różnych przyczyn (na przykład w wyniku skutecznego przeciwdziałania odpowiednich służb państwowych, błędów terrorystów, braków organizacyjnych lub finansowych), w pełni realizowane. Jak świadczą jednak przykłady tych udanych (choćby wspomniane już zamachy na ambasady USA w Afryce w 1998 r. czy atak na amerykański niszczyciel w Adenie w 2000 r.), możliwości terrorystów w tym względzie są już naprawdę niemałe. Najlepszym zaś tego dowodem są zamachy z 11 września. Co istotne, do ich przeprowadzenia nie wykorzystano jakichś wyjątkowych taktyk czy środków, nowatorstwo tych ataków polegało raczej na twórczym połączeniu już wcześniej znanych terrorystom metod działania – porwań samolotów, taktyk samobójczych oraz wykorzystywania środków transportu, w tym samolotów, jako

¹⁴ „Patterns of Global Terrorism” z lat 1995–2000, op. cit.

swego rodzaju bomby. Tym, co zadecydowało o bezprecedensowej skali zamachów z 11 września, było doskonale zorganizowanie i wykonanie całej akcji, wymagającej przecież długotrwałych przygotowań, prowadzonych przy tym w dużej mierze na „terytorium wroga”, czyli w USA. Na szczęście odpowiedzialna za wrześniowe zamachy Al-Ka’ida była prawdopodobnie najbardziej zaawansowaną organizacyjnie grupą terrorystyczną na świecie, obecnie zaś utraciła część swych możliwości.

MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA W WALCE Z TERRORYZMEM

Warunkiem koniecznym do skutecznego zwalczania terroryzmu międzynarodowego, podobnie jak innych zagrożeń o charakterze transnarodowym, jest rozwój współpracy między państwami. Ta jednak w okresie poprzedzającym zamachy z 11 września, mimo niewątpliwego rozwoju, natrafiała na poważne przeszkody, zwłaszcza na poziomie globalnym i w ramach uniwersalnych organizacji rządowych takich jak ONZ. Po wrześniowych atakach międzynarodowa kooperacja w zakresie walki z terroryzmem została wyraźnie zintensyfikowana, a przy tym zaszły w niej istotne zmiany jakościowe, polegające przede wszystkim na jej koncentracji na dotąd mniej wykorzystywanych formach i kierunkach międzynarodowego zwalczania terroryzmu oraz poszukiwaniu nowych możliwości zastosowania już istniejących form współpracy (czego najlepszym przykładem działania UE i NATO). Nie znaczy to jednak, że wszystkie przeszkody dotychczas ograniczające skuteczność międzynarodowej współpracy w zwalczaniu terroryzmu udało się całkowicie oraz ostatecznie usunąć.

Czynnikiem w największym stopniu hamującym rozwój międzynarodowej współpracy w walce z terroryzmem było zróżnicowanie postaw państw wobec tego zjawiska oraz ocen jego wpływu na bezpieczeństwo zarówno poszczególnych krajów, jak i całego systemu międzynarodowego. Podczas gdy jedno państwo – stanowiące stosunkowo nieliczną grupę i przeważnie, jak USA, najmocniej zagrożone atakami terrorystycznymi – zdecydowanie opowiadało się za możliwie najszerszym, obejmującym jak najwięcej dziedzin życia międzynarodowego i prowadzonym przy wsparciu różnorodnych organizacji międzynarodowych współdziałaniem państw w zwalczaniu terroryzmu, inne, nie widzące w tym zjawisku bezpośredniego zagrożenia dla swych interesów, uznawały terroryzm za problem drugorzędny i ograniczały się do zadeklarowania swego poparcia dla walki z nim, nie podejmując przy tym żadnych konkretnych działań. Niektóre kraje wręcz sprzyjały rozwojowi terroryzmu, widząc w nim użyteczne narzędzie polityki zagranicznej. W efekcie wspólnota międzynarodowa nie potrafiła nawet, mimo kilkudziesięciu lat prób i powszechnej (przynajmniej oficjalnie) zgody co do kryminalnego charakteru terroryzmu, ustalić jednolitej, akceptowanej przez większość państw definicji terroryzmu międzynarodowego, a tym bardziej opracować kompleksowego i możliwego do realizacji planu zwalczania tego zjawiska¹⁵.

¹⁵ Szerzej na temat prac nad prawnomiędzynarodową definicją terroryzmu zob. N. Kaos, *Fighting Terrorism: What Can International Law Do?*, „Perceptions” 2000, nr 2, s. 181–192; K. Prabha, *Defining Terrorism*, „Strategic Analysis” 2000, nr 1, s. 125–135.

Dodatkowo sytuację komplikowały rozbieżności między państwami w ocenie skuteczności poszczególnych metod zwalczania terroryzmu, czego przykładem silne w ostatniej dekadzie spory pomiędzy krajami Europy Zachodniej a USA wokół sensowności stosowania sankcji ekonomicznych oraz środków wojskowych w walce z terroryzmem. Ta niezdolność wspólnoty międzynarodowej do naprawde zdecydowanej i spójnej reakcji na rozwój terroryzmu międzynarodowego prowadziła zresztą do tego, iż część krajów (czego najlepszym przykładem Izrael) koncentrowała się na działaniach jednostronnych, współpracę międzynarodową traktując co najwyżej jako ich uzupełnienie. Niebagatelny wpływ na stosunkowo niski i nieproporcjonalny do tempa rozwoju terroryzmu poziom międzynarodowego współdziałania w walce z nim miał też brak odpowiednich do potrzeb środków, personelu, a przede wszystkim możliwości finansowych w wielu państwach świata. Pewne znaczenie miało też częste przyjmowanie przez rządy biernej i reaktywnej postawy zgodnie z tzw. polityką *last outrage*, polegającą na wzmożeniu (przeważnie krótkotrwałym) wysiłków dopiero po zajściu spektakularnego aktu terroru i jednoczesnym nadmiernym uzależnieniu zakresu reakcji od charakteru tegoż aktu, zaniechaniu zaś zagrożenia ze strony innych możliwych form aktywności terrorystycznej¹⁶.

Najważniejszą chyba jednak przeszkodą w rozwoju międzynarodowej kooperacji w ramach przeciwdziałania terroryzmowi, zwłaszcza opierającej się na organizacjach międzynarodowych i tym podobnych formach współpracy, był sam transnarodowy charakter tego zjawiska, fakt, iż aktywność terrorystyczna jest dziełem przede wszystkim podmiotów pozapaństwowych. To powodowało, że organizacje międzynarodowe i inne tradycyjne formy współdziałania państw, przystosowane raczej do rozwiązywania konfliktów i problemów na płaszczyźnie międzyrządowej, tylko w ograniczonym stopniu były zdolne do zwalczania terroryzmu, względnie skutecznie mogły bowiem przeciwdziałać jedynie terroryzmowi sponsorowanemu przez państwa, gdy możliwe było wskazanie kraju odpowiedzialnego oraz nałożenie nań różnorodnych sankcji.

Powyższe problemy w największym stopniu dotyczyły współpracy w ramach uniwersalnych organizacji międzyrządowych, a zwłaszcza ONZ, która co prawda gwarantuje globalny zakres ewentualnej współpracy, ale okazywała się niezdolna do zbudowania realnego konsensusu swych członków wokół walki z terroryzmem. Pod tym względem lepiej układało się współdziałanie w ramach organizacji regionalnych, gdzie łatwiej o porozumienie, jednakże podstawowym mankamentem takiej współpracy jest właśnie jej ograniczony geograficznie zakres, uniemożliwiający skuteczne zwalczanie terroryzmu międzynarodowego poza obszarem działania danej organizacji. W przypadku obu typów organizacji międzynarodowych dodatkową trudność stanowiło to, że ich procedury decyzyjne okazywały się zbyt skomplikowane i czasochłonne, by skutecznie przeciwdziałać tak zmiennemu i nieuchwytnemu zjawisku jak terroryzm.

Mimo wszystkich tych przeszkód i słabości współpracy międzynarodowej w ramach walki z terroryzmem w ostatniej dekadzie dokonał się w niej pewien

¹⁶ *The International Encyclopedia of Terrorism*, Chicago 1998, s. 693–699.

postęp, niewątpliwie będący w dużej mierze efektem rosnącej rangi terroryzmu jako groźby dla bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i międzynarodowego. Jednym z najlepszych tego dowodów były opracowane w ostatnim czasie w toku prac ONZ konwencje międzynarodowe poświęcone temu problemowi: Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych z 1997 r. oraz Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 1999 r. Choć dokumenty te, podobnie jak wcześniejsze umowy międzynarodowe o przeciwdziałaniu terroryzmowi, nie podejmowały całości zagadnienia, a tylko wybrane jego aspekty, to jednak charakteryzowały się pewnymi cechami odmiennymi od dotychczasowego dorobku prawnego w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi. Najnowsze konwencje ONZ były bowiem próbą możliwie najbardziej kompleksowego ujęcia problemu, czego dowodzi szeroki zakres przestępstw nimi objętych oraz zapisy służące nie tylko skutecznemu karaniu za akty terroru, ale również zapobieganiu im oraz redukcji czynników w środowisku działania terrorystów, które sprzyjają rozwojowi tego zjawiska¹⁷.

Pozytywne zmiany w działalności wspólnoty międzynarodowej w ramach zwalczania terroryzmu nie ograniczały się jednak tylko do rozwoju prawa międzynarodowego. Ważnym ich elementem był wzrost zaangażowania w walkę z terroryzmem Rady Bezpieczeństwa ONZ, która uznając to zjawisko za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, skoncentrowała się na zwalczaniu terroryzmu sponsorowanego przez państwa, czego przykładem sankcje nałożone (z powołaniem się na rozdział VII Karty ONZ, co przedtem nie miało miejsca) na Libię (rezolucje nr 748 i 883 z lat 1992–1993), Sudan (1044 i 1054 z 1996 r., 1070 z 1998 r.) czy na rządzących Afganistanem talibów (1267 i 1333 z lat 1999–2000). Kolejnym pozytywnym trendem był wzrost zainteresowania zwalczaniem terroryzmu wśród organizacji wyspecjalizowanych, dotąd nie zajmujących się raczej tym problemem, oraz przy wykorzystaniu innych form współpracy. Najlepszym tego dowodem jest fakt, iż problem terroryzmu stał się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych jednym z głównych przedmiotów prac Grupy G 8, podczas których zainicjowano działania kompleksowe, długofalowe i poświęcone nowym problemom (na przykład kwestii bezpieczeństwa sieci informatycznych), rzeczywiście realizowane (a nie tylko deklarowane) przez uczestników¹⁸. Uzupełnieniem dokonań organizacji globalnych i wyspecjalizowanych były posunięcia ugrupowań regionalnych, zwłaszcza zachodnioeuropejskich. Istotne okazało się także uwzględnienie zwalczania terroryzmu w zakresie działań NATO, czego wyrazem było odnotowywanie tej kwestii w dokumentach programowych Sojuszu przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych, a szczególnie

¹⁷ Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 52/164 (1997) i 54/109 (1999). Konwencja o zwalczaniu zamachów bombowych weszła w życie 23 maja 2001 r., natomiast umowę z 1999 r. ratyfikowało 18 państw (do wejścia w życie potrzebuje 22 ratyfikacji). Obecnie w ramach ONZ trwają prace (z inicjatywy Rosji) nad umową o zapobieganiu tzw. terroryzmowi nuklearnemu oraz indyjską propozycją konwencji „całościowej”, zajmującej się wszelkimi formami terroryzmu. *Report of the Ad Hoc Committee Established by General Assembly Resolution 51/210, Fourth Session (14–18 February 2000)*.

¹⁸ Szerzej zob. M. Madej, *Międzynarodowy terroryzm polityczny*, Warszawa 2001, s. 99–104, 107–110.

jednoznaczne uznanie terroryzmu w Koncepcji strategicznej NATO z 1999 r. za zagrożenie dla pokoju i międzynarodowej stabilności, wymagające podjęcia odpowiednich działań¹⁹. Nie można też pominąć licznych deklaracji budujących swoisty klimat potępienia i niezgody na terroryzm. Miały one głównie charakter politycznych apeli i zobowiązań do intensyfikacji współpracy w walce z terroryzmem, opartej zarówno na organizacjach międzynarodowych (globalnych i regionalnych), jak i innych, często nie zinstytucjonalizowanych formach współpracy.

Wszystko to służyło przede wszystkim stworzeniu podstaw dla rozwoju mającej kluczowe znaczenie kooperacji na płaszczyźnie operacyjnej, zwłaszcza współpracy służb wywiadowczych, policyjnych i wymiarów sprawiedliwości. To ona bowiem decyduje o skuteczności walki z terroryzmem międzynarodowym, gdyż od jej sprawności zależy zdolność państw do niszczenia struktur organizacji terrorystycznych, redukcji ich możliwości działania i zwiększania odporności instytucji rządowych oraz społeczeństw na ataki terrorystyczne. W ostatniej dekadzie udało się tego typu współpracę zintensyfikować i choć przeważnie dokonywało to się na bazie relacji dwustronnych (zwłaszcza między sojusznikami, bliskimi partnerami gospodarczymi lub sąsiadami) i w sposób stosunkowo mało sformalizowany, to w dużym stopniu było wynikiem działań na płaszczyźnie międzyrządowej. Dobrą ilustracją tego związku jest przykład Unii Europejskiej, w ramach której dzięki zagwarantowaniu podstaw prawnych w postaci odpowiednich zapisów Traktatu z Maastricht (mocno zmodyfikowanych i rozszerzonych w Traktacie Amsterdamskim) poświęconych współpracy w ramach III filaru udało się stworzyć ramy do względnie efektywnej kooperacji służb policyjnych i organów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich²⁰.

Dopiero jednak wydarzenia z 11 września stanowiły prawdziwy przełom w międzynarodowej współpracy na rzecz zwalczania terroryzmu. W ich następstwie bowiem doszło do powstania, przede wszystkim w wyniku działań dyplomacji USA wspieranych przez ich europejskich sojuszników, autentycznie zjednoczonej w walce z terroryzmem koalicji państw o zasięgu globalnym²¹. Organizacje międzynarodowe z ONZ na czele szybko i zdecydowanie potępiły ataki z 11 września oraz wezwały państwa do intensyfikacji współpracy w ramach jego zwalczania, przedstawiając konkretne plany nowej współpracy i zobowiązując swych członków do ich realizacji²². Problematyka zwalczania terroryzmu stała się przedmiotem

¹⁹ *The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington*, Bruksela 1999, s. 51.

²⁰ Szerzej zob. B. Hoffman, *Is Europe Soft on Terrorism?*, „Foreign Policy” 1999, nr 115, s. 62–75; G. Joffe, *Improved Information Sharing Needed to Secure EU Borders*, „Jane's Intelligence Review” 2001, nr 3, s. 28–29; P. Wilkinson, *Terrorism versus Democracy. The Liberal State Response*, Londyn 2000.

²¹ Od 11 września do końca roku Stanom Zjednoczonym udało się uzyskać deklaracje poparcia (w tym pomocy wojskowej) dla prowadzonej przez nie operacji antyterrorystycznej od 146 państw i 46 organizacji międzynarodowych. 86 krajów zgodziło się udostępnić swą przestrzeń powietrzną, a 23 własne terytorium dla sił uczestniczących w operacji. Za: *The Global War on Terrorism: The First 100 Days*, www.state.gov/s/ct/rls/rpt/6947.htm.

²² Por. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1/56 z 12 września 2001 r. i rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1368 z 12 września 2001 r. oraz nr 1373 z 28 września 2001 r.

współpracy także w regionach, gdzie wcześniej nie przywiązywano do niej większej wagi, czego najlepszym przykładem poświęcona temu zagadnieniu warszawska konferencja przywódców państw Europy Środkowej i Wschodniej z 6 listopada 2001 r., pierwsza w zasadzie tego typu inicjatywa w tej części kontynentu.

Równie ważne jak powszechne poparcie dla walki z terroryzmem i zaangażowanie w nią większej niż dotąd liczby państw jest to, że po 11 września międzynarodowe współdziałanie w tym zakresie stało się znacznie bardziej złożone i wielowymiarowe. Odchodząc od koncentracji na zwalczaniu samych „komórek uderzeniowych” organizacji terrorystycznych, czyli ujmowaniu i karaniu bezpośrednich sprawców zamachów terrorystycznych, wyraźnie zintensyfikowano działania zmierzające do ograniczenia możliwości finansowych terrorystów. USA, UE i G 8 opracowały mianowicie listy podejrzanych o związki z terrorystami osób, organizacji i przedsiębiorstw, których środki finansowe zostały zamrożone lub przejęte (podobne kroki podjęło też wiele innych państw). W ramach UE zdecydowano się także poszerzyć współpracę w zakresie III filaru, m.in. uzgadniając na krótko przed szczytem w Laeken (11 grudnia 2001 r.) jednolity dla całej Unii nakaz aresztowania oraz przedstawiając 28 grudnia listę organizacji uznanych za terrorystyczne (na wzór wykazu „międzynarodowych organizacji terrorystycznych” Departamentu Stanu USA), których działalność w UE została zakazana²³. Tego typu przykłady można by mnożyć.

Najważniejszą jednak zmianą w ramach przeciwdziałania terroryzmowi była powszechna akceptacja wykorzystania w ramach walki z terroryzmem środków militarnych, co dotąd budziło w świecie ostre sprzeciw. Wyrazem takiego podejścia jest uznanie przez ONZ (na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1368 i 1373) amerykańsko-brytyjskiej operacji w Afganistanie za realizację prawa do samoobrony. Można to traktować jako dowód odejścia społeczności międzynarodowej od postrzegania terroryzmu jako zjawiska czysto kryminalnego i zaaprobowania amerykańskiego punktu widzenia, zgodnie z którym zamachy terrorystyczne mogą stanowić „akt wojny”. Dodatkowej legitymacji dla działań wojskowych dostarczyła „dwufazowa” decyzja NATO o uruchomieniu, po raz pierwszy w historii, w reakcji na wydarzenia z 11 września gwarancji zawartych w art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (podobną decyzję podjęła Australia, powołując się na ustalenia Paktu Bezpieczeństwa Pacyfiku – ANZUS)²⁴. W efekcie przy poparciu i pomocy dużej części społeczności międzynarodowej USA wraz z Wielką Brytanią przeprowadziły w ramach walki z terroryzmem regularną operację wojskową, której celem była nie tylko bezpośrednio odpowiedzialna za zamachy z 11

²³ „Rzeczpospolita” z 17 i 29 grudnia 2001 r.

²⁴ „Dwufazowość” decyzji NATO z 12 września o uruchomieniu art. 5 polegała na uzależnieniu jej wejścia w życie od przedstawienia przez USA dowodów na zewnętrzne względem Sojuszu sprawstwo zamachów na Nowy Jork i Waszyngton, co nastąpiło 2 października. Decyzja ta miała jednak charakter głównie politycznej deklaracji poparcia i legitymizacji amerykańsko-brytyjskich działań, operacjonalizacja art. 5 bowiem ograniczyła się do udostępnienia Amerykanom NATO-wskiego sprzętu oraz wykonania przez siły Sojuszu pewnych działań pomocniczych, nie zaś faktycznego prowadzenia przez Sojusz operacji w Afganistanie. Szerzej zob. R. Kupiecki, *NATO a terroryzm. Nowy etap transformacji Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 5–23.

września Al-Ka'ida, ale i wspierający ją afgański rząd talibów. Nie sposób już dziś orzec, czy akcja ta zakończyła się pełnym sukcesem (udało się co prawda obalić talibów oraz zniszczyć siatkę Al-Ka'idy w Afganistanie, nie wiadomo jednak, czy oznacza to ostateczny koniec tej organizacji, zwłaszcza że nie udało się ująć jej lidera, Usamy Ibn Ladina), niewątpliwie otworzyła ona jednak nowy etap we współpracy międzynarodowej w ramach walki z terroryzmem. Niestety, możliwe jest, iż wraz z zakończeniem działań w Afganistanie (od początku traktowanych przez Amerykanów jako „pierwszy akt globalnej wojny z terroryzmem”) i osłabnięciem, w następstwie obecnie podejmowanych przez państwa kroków zapobiegawczych, aktywności części grup terrorystycznych, współpraca ta może ulec znacznemu wyhamowaniu, a obecny konsensus państw co do konieczności podejmowania w jej ramach zdecydowanych i wielowymiarowych działań wyraźnie się zmniejszy. Pewne objawy tego zjawiska są już zauważalne, czego dowodem sprzeciw wielu krajów wobec amerykańskich planów kolejnych operacji wojskowych wymierzonych w państwa sponsorujące terroryzm i organizacje działające na ich terytorium. O zmianie nastawienia państw świadczy również widoczny w pracach na przykład Zgromadzenia Ogólnego ONZ powrót części rządów do postulatu odróżniania „złych” terrorystów od „dobrych” (choć stosujących te same metody walki), „bojowników o wolność ludów uciskanych”, który w poprzednich latach skutecznie uniemożliwiał prawdziwie globalną współpracę na rzecz eliminacji terroryzmu²⁵.



Mimo wyraźnego w ostatnich latach, a szczególnie po 11 września, wzrostu rangi terroryzmu międzynarodowego jako zagrożenia dla bezpieczeństwa państw i całego systemu międzynarodowego, wciąż można wskazać wiele argumentów świadczących raczej o drugorzędym charakterze tego problemu. Nawet w świetle bezprecedensowej tragedii z 11 września, która pociągnęła za sobą śmierć 3119 osób, trzeba przyznać, że przeciętna liczba ofiar działalności terrorystycznej była w ostatnich latach, choćby w stosunku do liczby zgonów w wyniku AIDS, niska²⁶. Również następstwa 11 września dla gospodarki USA i światowej nie okazały się na tyle poważne, by można było mówić o czymś więcej niż przejściowym osłabieniu jej funkcjonowania²⁷. Dodatkowo lansowana przez Amerykanów teza,

²⁵ Por. *Statement by the President of the General Assembly at the conclusion of the Plenary Meetings on „Measures to Eliminate International Terrorism”* z 5 października 2001 r.

²⁶ Według statystyk Departamentu Stanu USA w ciągu całej dekady 1991–2000 rocznie liczba ofiar śmiertelnych terroryzmu międzynarodowego nigdy nie przekroczyła 1000. Opracowywana wspólnie przez korporację RAND i uniwersytet w Edynburgu *Chronology of International Terrorism*, znacznie szerzej definiująca akty terroru, mówi o 50 tys. zabitych w ich wyniku w latach 1990–1996. Dla porównania według raportu WHO z 2001 r. rocznie na AIDS umiera na świecie 3 mln osób. „Patterns of Global Terrorism 2000”; D.M. Jones, M.L.R. Smith, *Franchising Terror*, „The World Today” 2001, nr 10, s. 11; „Rzeczpospolita” z 29 listopada 2001 r.

²⁷ Szerzej zob. D. Rosati, *Bez paniki*, „Rzeczpospolita” z 13 września 2001 r.; B. Granville, *Shaken*, „The World Today” 2001, nr 10, s. 14.

iż *terrorism is everyone's problem*, jest tylko częściowo prawdziwa, gdyż mimo niewątpliwej internacjonalizacji działań współczesnych terrorystów i poszerzania przez nich „teatru walki”, wciąż wiele państw jest tylko w niewielkim stopniu narażonych na wymierzone bezpośrednio przeciw nim ataki terrorystów. Stosunkowo mało prawdopodobne jest również, by tak skomplikowane i wymagające dużych możliwości organizacyjnych oraz finansowych akcje jak ta z 11 września (a tym bardziej zamachy skutecznie wykorzystujące potencjał broni masowego rażenia) stały się, przynajmniej w najbliższym czasie, regułą, a nie wyjątkiem, niewiele bowiem organizacji terrorystycznych byłoby w stanie dokonać tego typu aktów terroru. Terroryzm wreszcie okazuje się wysoce nieskuteczną metodą walki politycznej, czego dowodem fakt, iż bardzo niewielu organizacjom terrorystycznym udało się choć w części zrealizować w ten sposób swe cele polityczne.

A jednak znaczenia terroryzmu, zwłaszcza międzynarodowego, nie należy bagatelizować, choć równocześnie błędem byłoby jego przecenianie. Destabilizujący wpływ tego zjawiska na bezpieczeństwo państw i systemu międzynarodowego nie wynika bowiem z bezpośrednich skutków ataków terrorystycznych, lecz z ich negatywnego wpływu na poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli przede wszystkim otwartych (i tym samym podatnych na takie ataki) państw demokratycznych rozwiniętego Zachodu, co prowadzi do spadku zaufania do rządów oraz dezorganizacji funkcjonowania społeczeństw. Poza tym można rzec, że terroryzm jest w stosunkach międzynarodowych fenomenem „chronicznym”, gdyż dopóki istnieją jego najgłębsze przyczyny – różnice rozwojowe między państwami, bieda, spory etniczne – dopóty niemożliwe jest ostateczne zwalczenie tego zjawiska. Dlatego też tak ważny jest rozwój międzynarodowej współpracy pozwalającej zapobiec nadmiernemu wzrostowi jego znaczenia i maksymalnie ograniczającej jego rozprzestrzenianie. To zaś wymaga stałego i zgodnego współdziałania jak największej grupy państw, a nie reagowania dopiero po kolejnym spektakularnym ataku terrorystycznym.