



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 84 (692) • 1 czerwca 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter,
Leszek Jesień, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Operacje amerykańskich samolotów bezzałogowych w Pakistanie

Rafał Kownacki, Patryk Kugiel

*Od 2008 r. stałym elementem amerykańskiej wojny z terroryzmem stały się tajne ataki samolotów bezzałogowych na kryjówki ekstremistów w Pakistanie. Ta metoda walki, mimo jej do-
rażnej skuteczności, powoduje wzrost antyamerykańskich nastrojów w Pakistanie i pogarsza
wizerunek międzynarodowy USA. Nieproporcjonalne użycie siły, arbitralność wyroków, straty
wśród ludności cywilnej i brak poszanowania integralności terytorialnej obcego państwa
w wyniku działań samolotów bezzałogowych stoją w sprzeczności z prawem międzynaro-
dowym. Z uwagi na swoją relatywną skuteczność naloty te będą jednak kontynuowane.*

Uwarunkowania. W następstwie interwencji amerykańskiej w Afganistanie w 2001 r. część członków al-Kaidy oraz wielu talibów afgańskich uciekło do Pakistanu. Trudno dostępne Terytoria Plemienne Administrowane Federalnie (FATA) na pograniczu pakistańska-afgańskim stały się w krótkim czasie głównym schronieniem i nową bazą nie tylko dla członków al-Kaidy, lecz także dla części pakistańskich organizacji ekstremistycznych. W grudniu 2007 r. miejscowe ugrupowania fundamentalistyczne powołały Ruch Talibów Pakistanu (Tehrik Taliban Pakistan, TTP) koncentrujący się na atakach terrorystycznych w samym Pakistanie. Sporadyczne uderzenia armii pakistańskiej zakończyły się niepowodzeniem i władze straciły efektywną kontrolę nad tymi terenami na rzecz miejscowych ekstremistów. Terytoria Plemienne Administrowane Federalnie stały się zapleczem i bazą dla organizacji terrorystycznych oraz sił walczących z wojskami koalicji antyterrorystycznej w Afganistanie.

Odbudowa zdolności operacyjnych al-Kaidy, pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa w Afganistanie i zagrożenie dla stabilności Pakistanu skłoniły władze amerykańskie do podjęcia samodzielnych działań przeciwko ekstremistom ukrywającym się na Terytoriach Plemiennych Administrowanych Federalnie. We wrześniu 2008 r. Stany Zjednoczone przeprowadziły akcję sił specjalnych po pakistańskiej stronie granicy, jednak po zdecydowanym proteście armii pakistańskiej zrezygnowały z kontynuowania działań. Głównym narzędziem walki z ekstremistami stał się, realizowany przez CIA, tajny program ataków bezzałogowych samolotów zwiadowczych (dronów) na kryjówki terrorystów w Pakistanie.

Kampania nalotów. Pierwszego ataku tego typu dokonano w Pakistanie już w czerwcu 2004 r. Do końca 2007 r. odbyło się łącznie 10 nalotów. Na większą skalę zaczęto wykorzystywać drony dopiero w 2008 r., kiedy zorganizowano aż 36 ataków. Po przejęciu władzy przez Baracka Obamę naloty zintensyfikowano: w 2009 r. przeprowadzono ich 53, a do 21 maja 2010 r. już 37. W sumie od 2004 r. odbyło się 136 ataków. Zdecydowana większość miała miejsce w dwóch dystryktach FATA pozostających przez lata poza kontrolą władz pakistańskich – Waziristanie Północnym (61 % wszystkich nalotów) i Waziristanie Południowym (32%). W ostatnich miesiącach głównym celem ataków są tereny kontrolowane przez ugrupowanie Dżallaludina Haqqaniego, jedną z trzech głównych sił walczących w Afganistanie. Armia pakistańska wykluczyła możliwość podjęcia ofensywy przeciw temu ugrupowaniu w najbliższym czasie.

W wyniku nalotów dronów zginęło w Pakistanie od 2004 r. w sumie ok. 1200 osób. Byli to głównie ekstremiści, w tym m.in. kilkanaście dowódców al-Kaidy wysokiego i średniego szczebla (np. kierujący jej operacjami w Pakistanie Osama al-Kini oraz odpowiedzialny za kwestie finansowe Said al-Masri), jak też przywódcy ekstremistów pakistańskich (m.in. szef TTP Baitullaha Mehsuda). Liczbę ofiar cywilnych szacuje się od 10 do 30% (100-400 osób).

Stan prawny. Operacje amerykańskie z użyciem dronów prowadzone na terytorium państwa, z którym USA pozostają w stanie pokoju, szczególnie w przypadku ofiar wśród ludności cywilnej, stanowią przekroczenie norm prawa międzynarodowego. Nawet gdyby uznać te działania za prowadzone w ramach – ekstensywnie interpretowanej przez rząd USA – wojny z terroryzmem, to zgodnie z konwencjami genewskimi z 1949 r. zakazane jest atakowanie ludności cywilnej. Ochrona przed arbitralnymi egzekucjami to także jedna z podstawowych gwarancji prawa międzynarodowego. W warunkach wojny zapewnia ją art. 33 IV konwencji genewskiej. Natomiast generalne klauzule ochronne wprowadził Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (art. 6, 14 i 15). Z tego powodu specjalny sprawozdawca Rady Praw Człowieka ONZ Philip Alston przedstawił w październiku 2009 r. Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ wyniki dochodzenia krytycznie oceniające aktywność amerykańskich dronów.

Zgodnie z prawem międzynarodowym ataki z użyciem samolotów bezzałogowych na terytorium obcego państwa są również naruszeniem integralności terytorialnej tego państwa. Artykuł 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych nakazuje powstrzymanie się w stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia przeciwko integralności terytorialnej któregośkolwiek państwa. Jednak zgodnie z art. 20 projektu artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczących odpowiedzialności międzynarodowej państw z 2001 r. w zakresie utrwalającym przyjęty zwyczaj jedną z okoliczności wyłączających bezprawność jest zgoda innego państwa na działanie. Choć władze w Islamabadzie manifestują oficjalnie oburzenie z powodu ataków dronów, to nie sposób przypuszczać, że nie wyrażały na te ataki zgody, skoro fizyczna likwidacja terrorystów jest w ich interesie. Protestują one więc głównie na potrzeby polityki wewnętrznej. O pozorności tych protestów może świadczyć np. niepodjęcie przez Pakistan przewidzianych przez prawo międzynarodowe środków odwetowych w postaci represaliów (np. odwołanie ambasadora, uznanie przedstawiciela dyplomatycznego za *persona non grata*, wprowadzenie cel zaporowych).

Według interpretacji Departamentu Stanu zaprezentowanej 25 marca br. ataki samolotów bezzałogowych w Pakistanie są przeprowadzane w ramach konfliktu zbrojnego z al-Kaidą jako środek samoobrony po zamachach z 11 września. Władze amerykańskie zapewniają, że ataki są proporcjonalne, prowadzone w sposób zgodny z prawem wojny oraz mają na celu wyłącznie eliminację sił przeciwnika (domniemanych członków al-Kaidy). Samoobrona, opierająca się na arbitralnych egzekucjach obywateli innego państwa, z którym USA nie pozostają w konflikcie, prowadzona poza granicami Stanów Zjednoczonych, stanowi jednak nadużycie prawa. Zgodnie z ugruntowaną wykładnią art. 51 Karty NZ podjęcie działań w ramach samoobrony prewencyjnej poza własnymi granicami możliwe jest tylko wtedy, gdy państwo wykaże nieuchronność ataku oraz brak możliwości zastosowania innego środka zaradczego.

Wnioski. W obecnej sytuacji, zwłaszcza zważywszy na nieskuteczność działań antyterrorystycznych Pakistanu, ataki dronów uważane są przez administrację Baracka Obamy za niezbędne i skuteczne narzędzie w walce z ekstremistami w Pakistanie. W rezultacie nalotów zabito wielu ważnych członków al-Kaidy, talibów i innych organizacji ekstremistycznych, osłabiono ich struktury dowodzenia i zdolności operacyjne. Naloty stanowią ponadto element wywierania presji na władze pakistańskie, aby te zintensyfikowały własne działania antyterrorystyczne. Wydaje się, że program wykorzystania nalotów do walki z ekstremistami będzie nadal rozwijany i może zostać użyty przez USA na szerszą skalę także w innych niestabilnych rejonach świata.

Chociaż użycie dronów przynosi bezpośrednie korzyści w wojnie z ekstremistami, to w dłuższej perspektywie może jednak wywołać poważne problemy polityczne i prawne dla USA. Kontynuowanie kampanii w jej obecnym wymiarze powoduje wzrost antyamerykańskich nastrojów społeczeństwa pakistańskiego, ułatwia grupom terrorystycznym rekrutację nowych członków, a także wpływa na utrzymywanie się nieufności między władzami amerykańskimi i pakistańskimi. Może także ponownie pogorszyć wizerunek USA na świecie i stać się dla administracji Baracka Obamy podobnym problemem, jak dla George'a W. Busha okazały się obóz w Guantanamo i system tajnych więzień CIA.

Względna militarna użyteczność ataków z użyciem dronów (w porównaniu do alternatywnych środków reakcji, np. ataków sił specjalnych) sprawia, że taktyka ta będzie nadal wykorzystywana. W tej sytuacji państwa UE powinny nakłaniać USA przynajmniej do zapewnienia większej przejrzystości w prowadzeniu operacji samolotów bezzałogowych. Należy zminimalizować ryzyko naruszeń prawa międzynarodowego, w szczególności przez zapewnienie większej precyzji ataków, przestrzeganie zobowiązań humanitarnych, prowadzenie działań poza granicami w USA w porozumieniu i za zgodą miejscowych władz, informowanie o operacjach i skuteczne umożliwienie poszkodowanym lub ich następcom prawnym dochodzenia roszczeń za straty osobowe i materialne.