



SPRAWY MIĘDZYNARODOWE

rok LXX

nr 1/2017

Zbigniew Lewicki
Od Baracka Obamy do Donalda Trumpa

Beata Słomińska, Marek Wąsiński
Możliwe kierunki polityki handlowej USA

Agnieszka K. Cianciara
Przyszłość integracji europejskiej

Justyna Szałańska
Ochrona prawna uchodźców syryjskich w Turcji

Hubert Świętek
Wojna w Jemenie

Piotr Kłodkowski
Islam w Indiach

Dariusz R. Bugajski
Siły morskie a prawo międzynarodowe



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS



SPRAWY MIĘDZYNARODOWE

rok LXX

nr 1/2017

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2017

Kolegium Redakcyjne: Marek Belka, Marek A. Cichocki, Jerzy Kranz, Zdzisław Lachowski, Wojciech Materski, Katarzyna Pelczyńska-Nałęcz, Roman Wieruszewski
Redakcja: Andrzej Ananicz (redaktor naczelny), Jan Barcz, Antoni Z. Kamiński, Jan Kofman, Agnieszka Legucka (sekretarz redakcji), Robert Kupiecki, Olaf Osica, Adam Daniel Rotfeld, Henryk Szlajfer

Autorzy:

kmr dr hab. Dariusz R. Bugajski – profesor Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte
dr Agnieszka K. Cianciara – adiunkt w Zakładzie Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN
Lech Drab – doktorant w Akademii Sztuki Wojennej
dr Aleksandra Gliśczyńska-Grabias – adiunkt w Poznańskim Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN
dr hab. Piotr Kłodkowski – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, były ambasador w Indiach
dr hab. Zbigniew Lewicki – profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, kierownik Katedry Amerykanistyki
Beata Słomińska – starszy specjalista w Departamencie Ameryki MSZ
Justyna Szałańska – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego
Piotr Śledź – doktorant Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego
dr Hubert Świętek – wicekonsul w Ambasadzie RP w Rzymie
Marek Wąsiński – analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych
dr Krzysztof Wąsowski – współpracownik Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej

Projekt okładki: Malwina Kühn

Redakcja techniczna: Dorota Dołęgowska

Redakcja tekstu: Maria Konopka-Wichrowska, Katarzyna Staniewska

Korekta: Katarzyna Staniewska

Wydawca: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych,
00-950 Warszawa, ul. Warecka 1a,
tel. 22 556 80 00, faks 22 556 80 99, e-mail: sprawy@pism.pl
ISSN 0038-853x

Opinie i stanowiska zawarte w materiałach publikowanych w „Sprawach Międzynarodowych” odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

„Sprawy Międzynarodowe” są regularnie prezentowane w katalogu International Current Awareness Services, w Ulrich’s International Periodical Directory oraz w Documentation Politique Internationale, International Political Science Abstracts. Wybrane materiały są wyszczególniane w International Bibliography of the Social Sciences.

Artykuły publikowane w „Sprawach Międzynarodowych” są recenzowane. Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa.

SPIS TREŚCI

Zbigniew Lewicki

Od Baracka Obamy do Donalda Trumpa:
fundamentalna rewolucja czy funkcjonalna kontynuacja? 7

Beata Słomińska, Marek Wasiński

Możliwe kierunki polityki handlowej Stanów Zjednoczonych
za prezydentury Donalda Trumpa 25

Krzysztof Wąsowski

Państwa nordyckie w NATO – potencjalna reakcja głównych
interesariuszy rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego 42

Agnieszka K. Cianciara

Czy tylko różne prędkości? Przyszłość integracji europejskiej. 58

Justyna Szalańska

Ochrona prawna uchodźców syryjskich w Turcji
na tle uwarunkowań prawnomiędzynarodowych 70

Hubert Świętek

Wojna w Jemenie
– *proxy war* lub samospelniająca się przepowiednia. 83

Piotr Kłodkowski

Islam w Indiach. Ideologiczne konflikty na subkontynencie
i ich polityczno-społeczne konsekwencje na początku XXI wieku. . . 100

Dariusz R. Bugajski

Siły morskie a prawo międzynarodowe i dyplomacja morska 118

Lech Drab

Dyplomacja obronna – nowy instrument polityki
zagranicznej i bezpieczeństwa. 136

RECENZJE

Rosa Freedman: Failing to Protect. The UN and the Politicisation of Human Rights (Aleksandra Gliszczyńska-Grabias)	148
Colin S. Gray: The Future of Strategy (Piotr Śledź)	152

CONTENTS

Zbigniew Lewicki From Barack Obama to Donald Trump: A Fundamental Revolution or Functional Continuity?	7
Beata Słomińska, Marek Wąsiński U.S. Trade Policy under Donald Trump	25
Krzysztof Wąsowski Nordic States in NATO: Possible Response	42
Agnieszka K. Cianciara Differentiation as the Future of European Integration.	58
Justyna Szalańska Syrian Refugees in Turkey in View of International Law	70
Hubert Świętek The Yemen War: A Proxy War, or a Self-fulfilling Prophecy?	83
Piotr Kłodkowski Islam in India: Ideological Conflicts and Their Socio-political Consequences	100
Dariusz R. Bugajski Naval Diplomacy and International Law.	118
Lech Drab Defence Diplomacy as a New Instrument of Foreign and Security Policy	136

REVIEWS • NOTES

Rosa Freedman, *Failing to Protect. The UN and the Politicisation of Human Rights* (**Aleksandra Gliszczyńska-Grabias**) 148

Colin S. Gray, *The Future of Strategy* (**Piotr Śledź**) 152

Od Baracka Obamy do Donalda Trumpa: fundamentalna rewolucja czy funkcjonalna kontynuacja?

The article deals with the presidential transition in the USA. It discusses main issues that constitute the legacy of Barack Obama and how they are likely to be (dis)continued by Donald Trump. Among problems presented in the text are Obamacare, immigration policy, U.S. policy vis-à-vis Russia, Mexico, and North Korea, as well as the Iranian nuclear deal and the Paris climate agreement. The overall argument is that we deal not so much with a fundamental revolution as with functional continuity.

W historii Stanów Zjednoczonych zdarzało się, że nowo wybrany prezydent stanowił całkowite przeciwieństwo swojego poprzednika, a przekazanie władzy oznaczało zdecydowaną zmianę polityki amerykańskiej. Bez sięgania daleko w historię można wspomnieć chociażby zwycięstwo Franklina D. Roosevelta nad Herbertem Hooverem w 1932 r., czy też Ronalda Reagana nad Jimmym Carterem w 1980 r. Ale niemal nigdy zwycięzca po objęciu urzędu nie koncentrował się na, rzeczywistych czy urojonych, słabościach poprzedniego mieszkańca Białego Domu, zamiast wykazywać swoją przewagę realizacją własnego programu.

Wydarzenia, jakich świadkami są Amerykanie i świat po wyborach z listopada 2016 r., stanowią jednak zaprzeczenie tej reguły. Choć Donald Trump nie walczył w nich z Barackiem Obamą, to na nim właśnie skupia się uwaga obecnego mieszkańca Białego Domu, który bezustannie podkreśla potrzebę zerwania z dorobkiem poprzedniej administracji. Warto zatem przyjrzeć się w tym kontekście dziedzictwu Obamy i ocenić, czy rzeczywiście jego dokonania mogą zostać całkowicie zanegowane.

Najważniejszym jego osiągnięciem była z pewnością reforma ubezpieczeń zdrowotnych, nazywana popularnie Obamacare¹, która weszła w życie

¹ Pełna nazwa tego programu to *Patient Protection and Affordable Care Act*.

w marcu 2010 r. Szczegółowa analiza tego programu może być interesująca tylko dla objętych nim Amerykanów, niemniej o jego istocie stanowi kilka podstawowych założeń. Najistotniejszym z nich, i najbardziej kontrowersyjnym, jest powszechność posiadania ubezpieczenia zdrowotnego, przy czym jego brak pociąga za sobą wysoką karę finansową. Sens tego postanowienia ocenić można jedynie wraz z kolejnym elementem programu, jakim jest możliwość uzyskiwania ubezpieczenia, i to bez podnoszenia składki, także przez osoby już cierpiące na istotne schorzenie. Ubezpieczyciel nie może też wypowiedzieć polisy ze względu na pogorszenie się stanu zdrowia jej posiadacza.

Jest kwestią oczywistą, że firmy ubezpieczeniowe ponoszą w takich przypadkach straty, które zrekompensować może jedynie odpowiednio duża liczba zdrowych klientów. To z kolei tłumaczy wymóg posiadania ubezpieczenia przez praktycznie wszystkich Amerykanów, którzy nie są objęci opieką zdrowotną dla seniorów (*Medicare*) lub ubogich (*Medicaid*). Pracodawcy zostali zobligowani do zaoferowania swoim pracownikom ubezpieczeń zdrowotnych, które można także nabyć, korzystając z organizowanych przez każdy stan internetowych porównywarek cenowych (*Health Insurance Marketplace*).

Okazało się jednak, że o nowe polisy wystąpiły przede wszystkim osoby, które nie mogły ich uprzednio otrzymać ze względu na swój stan zdrowia – i tylko stosunkowo niewielka część Amerykanów, którzy wcześniej nie posiadali ubezpieczenia zdrowotnego z innych powodów. W efekcie Obamacare generował poważne straty dla ubezpieczycieli, którzy sukcesywnie wycofywali się z programu². To z kolei pozbawiało szukających polis Amerykanów możliwości wyboru i często skazywało ich na przyjęcie jedynej dostępnej oferty cenowej.

Nawet jednak, gdyby ostatecznie program okazał się dochodowy dla firm i korzystny dla ubezpieczanych, jego zasadniczą wadą było sprowadzenie się podstawowej zasadzie społeczeństwa amerykańskiego, czyli regule swobodnego wyboru. Zgodnie z nią każdy obywatel ma na przykład prawo decydować, czy mając ograniczone środki, kupuje za nie polisę ubezpieczeniową, czy też w przekonaniu, że nie będzie potrzebował kosztownej opieki szpitalnej, wydaje je na inny cel.

² Na przykład jedna z największych firm ubezpieczeniowych, Aetna, straciła w 2016 r. prawie pół miliarda dolarów z tytułu uczestnictwa w Obamacare i w maju 2017 r. całkowicie wycofała się z tego programu.

Takie podejście obce jest nie tylko państwom europejskim, lecz także chociażby Kanadzie, gdzie wszyscy obywatele, a także legalnie zatrudnieni cudzoziemcy, są automatycznie objęci opieką medyczną. Dla wielu Amerykanów jednak, i czynnika tego nie można lekceważyć, jakimkolwiek nakaz rządowy jest przejawem postawy socjalistycznej, z gruntu obcej mentalności amerykańskiej. Stąd też częste oskarżenia Obamy o sprzeniewierzenie się tradycji narodowej (co miało być rezultatem faktu, że nie był on jakoby Amerykaninem „z urodzenia”³). W konsekwencji za prezydentury Obamy Republikanie w Kongresie podjęli ponad 50 prób odwołania Obamacare, choć żadna z nich nie dała efektu; niepowodzeniem zakończyły się też starania o sądowe obalenie ustawy.

Trzeba jednak mieć na względzie, że Obamacare stanowi problem dla konserwatystów z Partii Republikańskiej, ale nie dla samego Trumpa, który traktował walkę z nim czysto utylitarnie i miał do niego stosunek dość obojętny. Zapowiedział wprowadzić likwidację tego programu natychmiast po swoim zwycięstwie wyborczym, ale gdy okazało się, że nie można tego dokonać, gdyż wielu Amerykanów nie zaaprobowałoby powrotu do stanu sprzed 2010 r., Trump przyjął to bez emocji. Usiłował jeszcze przeforsować w Kongresie nie tyle odwołanie Obamacare, ile gruntowną jego reformę, ale i ta propozycja nie zdobyła poparcia wystarczającej liczby Republikanów w Izbie Reprezentantów i 24 marca 2017 r. zainicjowany przez Trumpa projekt *American Health Care Act* został zdjęty z porządku obrad.

Trzeba jednak dodać, że kluczowych 30 członków Izby Reprezentantów z tzw. House Freedom Caucus, bez których aprobaty projekt nie mógł uzyskać większości w Izbie, sprzeciwiało mu się nie po to, by obronić Obamacare, lecz by wymóc znacznie radykalniejszą nowelizację ustawy. Po uwzględnieniu ich sugestii ustawa znosząca Obamacare wróciła w maju 2017 r. pod obrady Kongresu⁴.

Bez względu na jej dalsze losy nie sposób zapomnieć, że to właśnie sposób przyjęcia Obamacare w 2010 r. był momentem krytycznym w historii współczesnego parlamentaryzmu amerykańskiego. Procedura obowiązująca w Kongresie wymaga, by każdy projekt zgłaszany był jednocześnie w obu izbach, które następnie procedują niezależnie od siebie. W rezultacie

³ Więcej na temat rozróżnienia między „Amerykaninem z urodzenia” a „Amerykaninem od urodzenia” zob. Z. Lewicki, *Igrzyska demokracji*, PISM, 2016, s. 33.

⁴ Do dnia oddania niniejszego artykułu do druku ustawa została przyjęta przez Izbę Reprezentantów i weszła pod obrady Senatu.

niemal zawsze Senat i Izba Reprezentantów uchwalają różniące się teksty. Trafiają one wówczas do wspólnej komisji uzgodnieniowej, a wersja kompromisowa poddawana jest pod głosowanie w każdej z izb. Dzięki temu partia niemająca swojego przedstawiciela w Białym Domu, ale dysponująca większością w jednej z izb Kongresu, zachowuje wpływ na proces legislacyjny. W przypadku Obamacare Partia Demokratyczna zastosowała jednak wybieg proceduralny. Każda izba opracowała własny projekt, ale w międzyczasie Demokraci utracili w wyborach uzupełniających większość 60 głosów w Senacie. Otworzyło to przed Republikanami możliwość posłużenia się procedurą obstrukcji parlamentarnej, zwaną *filibuster*. Jest to tradycyjna forma obrony dla partii mniejszościowej, gdyż do przerwania obstrukcji potrzeba 60 głosów. Paradoks polega jednak na tym, że do zmiany regulaminu Senatu i likwidacji *filibuster* wystarczy zwykła większość głosów. Demokraci wybrali tę opcję, a następnie Senat przyjął *in extenso* wersję Izby Reprezentantów, co wyeliminowało konieczność uzgadniania tekstu. Takie postępowanie określono mianem „opcji nuklearnej”, gdyż zniszczyło tradycję datującą się od czasów Katona Młodszeo, a w Stanach Zjednoczonych od początku XIX w. Demokraci uczynili jedynie wyjątek dla procedury udzielania zgody na nominacje sędziowskie, w której utrzymano możliwość posłużenia się obstrukcją.

Wygrali w ten sposób bitwę – ale przegrali kampanię. Po objęciu Białego Domu przez Trumpa zgłosił on kandydaturę Neila Gorsucha na wakujące stanowisko w Sądzie Najwyższym, a Demokraci postanowili zablokować jego wybór za pomocą procedury *filibuster*, gdyż Republikanie dysponują w stuosobowym Senacie tylko 52 głosami. Taka większość wystarczyła jednak do uzupełnienia wcześniejszej decyzji Izby i zniesienia możliwości stosowania obstrukcji także przy głosowaniach nad nominacjami sędziowskimi, co w efekcie umożliwiło zatwierdzenie Gorsucha na sędziego Sądu Najwyższego.

Znaczenie tego ciągu wydarzeń jest zresztą potencjalnie o wiele szersze. W niedalekiej przyszłości Senat zajmie się zatwierdzaniem kandydatur na ponad 100 etatów w sądach federalnych niższych instancji, a prawdopodobne jest także zwolnienie się jeszcze jednego miejsca w Sądzie Najwyższym, gdzie zresztą może powstać i więcej wakatów. Likwidacja *filibuster* sprawiła, że partia mniejszościowa straciła wpływ na te decyzje Senatu.

Kolejna oczekiwana inicjatywa Trumpa dotyczy reformy podatków. Nie ulega wątpliwości, że Obama nie pozostawił w tej kwestii zachęcającego

dziedzictwa. Podatkami rządzą liczące setki stron przepisy, których mnogość wynika ze stale dopisywanych ulg i wyjątków obliczonych na zaspokojenie doraźnych potrzeb. W rezultacie podatek korporacyjny sięga wprawdzie w teorii 39% przy średniej górnego przedziału dla państw OECD wynoszącej 25%, ale firmy korzystają z rozmaitych odpisów i pomniejszeń, wskutek czego część z nich nie płaci podatku w ogóle, pozostałe zaś oddają państwu średnio 15% zysków. Jakikolwiek zmiany w tym zakresie napotkałyby zapewne zdecydowany opór lobbystów. Jedyne praktycznie pole manewru dotyczy podatku osobistego, gdzie niezwykle jednak trudno wyważyć poczucie sprawiedliwości społecznej (bogaci powinni płacić proporcjonalnie więcej niż biedni) z myśleniem ekonomicznym (płacąc mniej, bogaci są bardziej skłonni do inwestowania i tworzenia nowych miejsc pracy). W końcu kwietnia 2017 r. Biały Dom przedstawił główne założenia reformy podatkowej, co jednak stanowi dopiero początek procesu legislacyjnego.

Obszarem z pogranicza polityki wewnętrznej i zagranicznej, na którym wyraźnie rysuje się inny sposób postępowania prezydentów Obamy i Trumpa, jest kwestia nielegalnej imigracji. By ją zrozumieć, trzeba przede wszystkim mieć na uwadze historyczny proces formowania się społeczeństwa amerykańskiego. Teza bowiem, jakoby Amerykanie byli społecznością imigracyjną i powinni z tego powodu wykazywać tolerancję dla kolejnych fal przybyszów, jest poważnym nadużyciem. Od 1820 r., gdy zaczęto prowadzić takie statystyki, do Stanów Zjednoczonych wjechało łącznie nie więcej niż 70 mln legalnych imigrantów. Prawie 200 lat to ponad sześć pokoleń, przy czym o ile liczba ludności USA w 1820 r. wynosiła niecałe 10 mln, to obecnie przekracza 320 mln. Prawdą jest zatem, że Amerykanie to potomkowie imigrantów – ale sami imigranci stanowili tylko niewielki procent ludności Stanów Zjednoczonych.

Nawet zresztą gdyby przyjąć, że pochodzenie imigracyjne winno skutkować większą otwartością na przybyszów, to konstatacja taka nie może się odnosić do imigracji nielegalnej. Do lat 20. XX w. wjazd do USA był praktycznie wolny, ale współcześnie Stany Zjednoczone, podobnie jak inne państwa, nie mogą sobie pozwolić na otwarcie swoich granic ani tolerować lekceważenia przez cudzoziemców obowiązujących w kraju przepisów. Tymczasem ocenia się, że w USA żyje obecnie ok. 11 mln osób nieposiadających prawa pobytu. Paradoks polega na tym, że obaj prezydenci doskonale rozumieją, że nie można beczynnienie przyglądać się tej sytuacji, ale przyjmują diametralnie odmienną strategię działania.

Barack Obama obiecywał w czasie swych kampanii wyborczych przygotowanie reformy imigracyjnej, która miała przede wszystkim jasno określić sposób postępowania z osobami przebywającymi w USA bez odpowiednich dokumentów. Po rozważeniu kwestii takich jak czas pobytu danej osoby w USA, przebieg jej pracy i podobnych możliwe miało być zakwalifikowanie nielegalnego imigranta do skorzystania z amnestii imigracyjnej. Prezydent stanął jednak wobec tyłu sprzecznych interesów, że nie przedstawił żadnej propozycji. Podczas bowiem gdy część Amerykanów nie wyobraża sobie funkcjonowania bez zatrudniania nielegalnych imigrantów, inni są przekonani, że zabierają oni miejsca pracy Amerykanom, gdyż nie płacąc podatków, zadowolają się niższym wynagrodzeniem. Obamie zależało zaś na głosach amerykańskich liberalów, którzy nie zezwalają nawet na używanie przymiotnika „nielegalny” w tym kontekście – ale zarazem nie chcieli utracić aprobaty wyborców nalegających na ścisłe przestrzeganie prawa.

Za czasów Obamy i zapewne za jego wiedzą odpowiednie służby deportowały z USA więcej nielegalnych przybyszów niż w całym XX w.⁵, czego prezydent celowo nie nagłaśniał. Trzeba jednak uczciwie dodać, że ten statystyczny wzrost był po części efektem zmiany zakresu pojęcia „deportacji”. Wcześniej odnosiło się ono jedynie do procedury zarządzanej przez sąd, natomiast za prezydentury Obamy zaczęto nim określać także bezzwłoczne odsyłanie osób zatrzymanych przy granicy. Niemniej w ciągu jego dwóch kadencji odpowiedni urząd, czyli Immigration and Customs Enforcement (ICE) wchodzący w skład Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego, działał bardzo aktywnie. Nie ma jeszcze danych pozwalających na porównanie tej aktywności z paralelnym zjawiskiem za prezydentury Donalda Trumpa, niemniej on sam, inaczej niż Obama, wielokrotnie postulował masowe deportacje ze szczególnym uwzględnieniem kryminalistów, bez względu na to, czy popełnili przestępstwo przed przybyciem do USA, czy później⁶.

Trump obiecywał też po swoim zwycięstwie wyborczym uszczelnienie granicy z Meksykiem oraz dobudowanie nieistniejących obecnie fragmentów muru granicznego. Pojęcie to nie oznacza zresztą dosłownie muru, lecz różnego typu konstrukcje, które już zostały wzniesione wszędzie tam, gdzie można się spodziewać prób nielegalnego przekraczania granicy. Żadnego

⁵ Zob. *There's Nothing New about Trump's Deportation Policy*, 17 lutego 2017 r., www.nationalreview.com.

⁶ Osoby naturalizowane, które popełniły przestępstwo już po uzyskaniu obywatelstwa, również mogą zostać deportowane do kraju pochodzenia.

murów nie ma tylko na terenach pustynnych, tak trudnych do pokonania, że ewentualne zbudowanie tam zabezpieczeń będzie miało niemal wyłącznie symboliczne znaczenie.

Nie wiadomo, na ile podejmowane przez Trumpa działania okażą się skuteczne, ale sama ich zapowiedź sprawiła, że zdecydowanie mniej osób stara się nielegalnie dostać do USA. Według oficjalnych danych liczba osób zatrzymanych przy próbie nielegalnego przekroczenia granicy amerykańsko-meksykańskiej spadła w styczniu i lutym 2017 r. o ponad 35% w porównaniu z analogicznymi miesiącami poprzedniego roku⁷. Nielegalna imigracja netto Meksykanów zmniejszyła się przy tym praktycznie do zera, natomiast gros takich przybyszów przekraczających granicę między Meksykiem a USA stanowią przede wszystkim obywatele Salwadoru, Hondurasu i Gwatemali, a także, co szczególnie niepokoi władze amerykańskie, mieszkańcy Bliskiego Wschodu. Służby amerykańskie odsyłają ich jednak do Meksyku, ku silnie artykułowanemu niezadowoleniu tego państwa. Wraz z nieakceptowanym żądaniem Trumpa, by Meksyk wziął na siebie koszt stawiania muru, jest to główny powód pogarszania się stosunków amerykańsko-meksykańskich.

Na ich stan wpływa też kontrowersyjny zamysł Waszyngtonu, by wycofać się z umowy o wolnym handlu NAFTA, bardzo korzystnej dla Meksyku. Jej dalsze funkcjonowanie w obecnym kształcie, czyli brak opłat celnych między członkami porozumienia, nie da się jednak pogodzić z zapowiedzią Trumpa dotyczącą odzyskiwania miejsc pracy dla Amerykanów. Podczas bowiem gdy przykładowo w przemyśle samochodowym robotnik amerykański zarabia średnio 25 dol. za godzinę, to meksykański tylko 5 dol., wskutek czego przedsiębiorcy lokujący swoje fabryki w USA zasadnie uważają, że mają do czynienia z nieuczciwą konkurencją.

Specyficznym aspektem uszczelniania granic jest walka z zagrożeniem terrorystycznym. Ta kwestia praktycznie nie poddaje się ocenie, gdyż zdecydowana większość działań podejmowanych w tym zakresie nie jest upubliczniana. Nie można zatem ocenić skuteczności administracji prezydenta Obamy w zapobieganiu przenikaniu do Stanów Zjednoczonych terrorystów z państw obcych. Wiadomo jednak, że był on zwolennikiem znacznie bardziej wyrozumiałego podejścia do osób podejrzewanych o terroryzm niż jego poprzednik George W. Bush. Ta postawa nie na wiele się jednak zdała i po ośmiu latach spędzonych przez Obamę w Białym Domu zagrożenie terroryzmem

⁷ Zob. N. Kulish, F. Santos, *Illegal Border Crossings Appear to Drop Under Trump*, „The New York Times” z 8 marca 2017 r., www.nytimes.com.

nie tylko się nie zmniejszyło, lecz uległo zwiększeniu. Prezydent Trump także i w tym przypadku przyjął taktykę odwrotną. Wykorzystując sporządzoną za czasów swojego poprzednika listę państw, z których najczęściej pochodzą osoby planujące dokonanie zamachu terrorystycznego na terenie USA, wydał rozporządzenie władzy wykonawczej zakazujące wjazdu obywateli tych krajów do Stanów Zjednoczonych.

Obowiązująca od 1952 r. Ustawa o imigracji i narodowości daje prezydentowi uprawnienia do wprowadzenia na czas określony takiego zakazu w stosunku do każdej (dowolnej) grupy cudzoziemców (*any class of aliens*)⁸. Kilku sędziów sądów federalnych dopatrzyło się jednak w zarządzeniu motywów dyskryminacji religijnej i na tej podstawie wstrzymało jego wejście w życie (w amerykańskim systemie prawnym mają oni takie uprawnienie). Nowy przepis nie był zresztą dobrze przygotowany i zakazywał m.in. wjazdu do USA osobom posiadającym prawo stałego pobytu w Stanach Zjednoczonych. Dlatego Biały Dom zrezygnował z walki sądowej i wydał poprawioną wersję zarządzenia, z którego wyeliminowano zauważone błędy. Ponownie jednak kilku sędziów sądów federalnych nie dopuściło do implementacji nowej regulacji prawnej. Tym razem kwestia trafi zapewne do Sądu Najwyższego, gdyż w grę wchodzi nie tyle sam zakaz, który i tak ma obowiązywać tylko przez określony czas 120 dni, ile w ogóle status ustawowego uprawnienia prezydenta do oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i do inicjowania stosownych działań zapobiegawczych.

Natomiast walka z terroryzmem podejmowana poza granicami USA niemal zawsze sprowadza się do nierozwiązywalnego dylematu. Działania siłowe skutkują radykalizacją społeczności i wzrostem liczby ochotników gotowych do walki, natomiast pokojowe oddziaływanie na lokalne społeczności może przynieść rezultat dopiero po długim czasie i nie zapobiega bieżącym zagrożeniom. Prezydent amerykański, nawet gdy jest tak koncyliacyjnie nastawiony jak Barack Obama, nie może sobie pozwolić na działanie obliczone na tak oddalony w czasie efekt; gdy myśli konfrontacyjnie, jak Donald Trump, nawet nie bierze pod uwagę takiej możliwości. Co więcej, organizacje takie jak Al-Kaida czy ISIS (Islamic State of Iraq and Syria) mogą liczyć nie tylko na lokalnych rekrutów, lecz także na ochotników z zagranicy,

⁸ *Immigration and Nationality Act* (INA), 8 U.S.C. 1101 i n. oraz United States Code, Title 3, section 301.