

JAN WASZEWSKI
Instytut Socjologii UMK

Relacje pomiędzy politykami a wywiadem na podstawie amerykańskich oraz brytyjskich intelligence studies¹

W niniejszym artykule dążę do zrekonstruowania podstawowych wymiarów relacji pomiędzy analitykami wywiadu a korzystającymi z efektów ich pracy politykami. Wychodzę tu z założenia, że namysł badawczy nad funkcjonowaniem współczesnych państw wymaga zrozumienia związków pomiędzy wyspecjalizowaną w zdobywaniu i przetwarzaniu wiedzy organizacją – wywiadem – a korzystającymi z jej informacji rządzącymi.

Analizę prowadzę na bazie wiedzy wypracowanej w ramach dyscypliny naukowej określanej jako intelligence studies (badania nad wywiadem). To interdyscyplinarne podejście badawcze rozwija się przede wszystkim w USA i Wielkiej Brytanii. Warto dążyć do przedstawienia niektórych jego wymiarów, szczególnie tych, które pozwalają na lepsze zrozumienie procesów podejmowania decyzji przez rządzących. Skupiam się na dwóch wątkach. Pierwszym z nich jest koncepcja cyklu wywiadowczego i płynące z niej implikacje. W drugiej części artykułu przedstawiam modele i obserwacje poszczególnych badaczy dotyczące tytułowej relacji.

¹ Artykuł jest oparty na analizach prowadzonych w pracy magisterskiej *Analiza wywiadowcza z perspektywy socjologii, metodologii nauk i psychologii poznawczej*, obronionej przeze mnie w 2007 roku w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Praca została napisana pod kierunkiem prof. Andrzeja Zybortowicza.

Spośród wielu istniejących definicji wywiadu w dalszych analizach odwołuję się do następującej, moim zdaniem najbardziej wartościowej – wywiad to: (1) proces, w czasie którego składane jest zapotrzebowanie na określone typy informacji ważnych dla bezpieczeństwa narodowego, informacje te są następnie zbierane, analizowane i dostarczane do decydentów politycznych; (2) produkt tego procesu; (3) zabezpieczenie procesu i informacji przez kontrwywiad; (4) prowadzenie operacji, które zostaną nakazane przez uprawnione do tego władze².

Definicja ta wymaga krótkiego komentarza. Przede wszystkim unika ona wad innych angielskojęzycznych definicji. Na ich tłumaczenia wpływa to, że po angielsku pojęcie „intelligence” oznacza przede wszystkim wartościową informację. Natomiast powyższa definicja dodaje wymiar organizacyjny – istnienie wyspecjalizowanych organizacji zajmujące się przetwarzaniem informacji. W tym sensie jest ona bliska polskiemu sposobowi ujmowania tego pojęcia.

Co ważne, wybrana definicja nie pomija faktu, że organizacje wywiadowcze prowadzą działania związane z zabezpieczeniem obiegu informacji oraz operacje specjalne (covert action), najczęściej nielegalne z punktu widzenia państwa, na terenie którego do nich dochodzi. W analizach zawartych w artykule nie biorę pod uwagę tajnych operacji i kontrwywiadu, ponieważ koncentruję się na analitycznej części działalności wywiadu.

Założenie, że wywiad to pewien proces, jest bardzo bliskie jednej z najczęściej wykorzystywanych w ramach badań nad wywiadem koncepcji – cyklu wywiadowczego.

Koncepcja cyklu wywiadowczego

Według Michaela Hermana źródeł powstania koncepcji cyklu wywiadowczego można się doszukiwać w cybernetyce, bowiem z tej dziedziny wywodzi się pojęcie cyklu. Zdaniem tego badacza w przypadku cyklu wywiadowczego jako kluczowe przyjmuje się założenie, że jednostką kontrolną (sterującą działającym celowo systemem) są odbiorcy produktów wywiadu. To zgłaszane przez nich potrzeby wpływają na działanie systemu i zmuszają go do maksymalizacji efektywności. W sposób powtarzalny, dzięki ocenie otrzymanych materiałów i sprzężeniu zwrotnemu, modyfikowane są zalecenia dla organizacji wywiadowczych, co usprawnia dalsze ich działania³.

² M. Warner, *Wanted: The Definition of Intelligence*, „Studies in Intelligence” 2002, t. 46, s. 15–22. Dostępne na: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol46no3/article02.html> [dostęp: 1.04.2010].

³ M. Herman, *Potęga wywiadu*, Warszawa 2002, s. 289–290.

Najczęściej cykl wywiadowczy przedstawia się jako kilkuetapowy obieg zamknięty, w którym sprzężenie zwrotne zachodzi dopiero na etapie nowych zadań stawianych przez decydentów. Niejasne sformułowanie „kilkuetapowy” wynika tu z ilości możliwych uszczegółowień modelu. W ujęciu tego problemu przez Centralną Agencję Wywiadowczą⁴ na kolejnych etapach cyklu dochodzi do następujących działań:

- 1) planowanie i zarządzanie – wyznaczanie celów, a po zakończeniu cyklu dokonywanie oceny otrzymanych analiz;
- 2) zbieranie – poszukiwanie i zdobywanie informacji z dostępnych wywiadowi źródeł; modyfikacja działań, tak by sprostać potrzebom;
- 3) przetwarzanie – przygotowanie informacji do późniejszej analizy, przekształcenie danych surowych w nadające się do dalszej obróbki;
- 4) analiza i produkcja – przekształcenie posiadanych już wcześniej przez wywiad informacji oraz informacji nowo zdobytych w produkt dostarczany następnie odbiorcom (inaczej, w angloamerykańskiej nomenklaturze, konsumentom);
- 5) dystrybucja – dostarczenie produktu odbiorcom. Ważne jest uzyskanie odpowiedzi i oceny wykonanych działań od konsumentów i wskazanie dalszych celów, ponieważ to zapewnia podjęcie następnych działań⁵.

Cykl wywiadowczy opisuje relacje pomiędzy trzema typami aktorów. Pierwszy z nich to odbiorcy, czyli ludzie (lub grupy), którzy podejmują decyzje dotyczące priorytetów działania organizacji wywiadowczych, wyznaczają im zadania i są ostatecznymi odbiorcami produktów pracy wywiadu oraz go kontrolują. Do drugiego typu aktorów należą osoby lub organizacje zbierające informacje⁶. W trzecim mieszczą się analitycy, których zadanie to przetwarzanie, selekcja, interpretacja i analiza zebranych materiałów. Do analityków należy też pisanie („produkcja”) raportów. Zależnie od rodzaju pracy analitycznej i wymagań konsumentów mogą przyjmować na przykład formę

⁴ Zob. <https://www.cia.gov/kids-page/6-12th-grade/who-we-are-what-we-do/the-intelligence-cycle.html> [dostęp: 1.04.2010]. Wskazany odnośnik kieruje na specjalną stronę dla dzieci. Dodatkowo podkreśla to znaczenie w wyjaśnianiu zadań wywiadu przywiązane przez amerykańskie tajne służby do koncepcji cyklu wywiadowczego.

⁵ R. Johnston, *Analytical Culture in the US Intelligence Community. An Ethnographic Study*, Washington 2005, s. 47–49. Johnston, odtwarzając „tradycyjny cykl wywiadowczy”, korzystał z przedstawionego tu ujęcia tego problemu przez CIA. Dostępne na: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/analytic-culture-in-the-u-s-intelligence-community/analytic_culture_report.pdf [dostęp: 1.04.2010]

⁶ Ang. „collectors” jest trudno przetłumaczalne, przynajmniej bez tworzenia neologizmu, czego chciałbym tu uniknąć. Tłumacz *Potęgi wywiadu* Hermana zastosował pojęcia „aparatu zbierającego” i „aparatu analitycznego”. Można wykorzystać je jako synonimy sformułowań „osoby lub organizacje zajmujące się zbieraniem informacji” oraz „osoby lub organizacje zajmujące się analizą informacji”.

pisemną (opracowanie, raport, analiza, notatka informacyjna itp.), ustną (np. briefing, prezentacja multimedialna), nagrania wypowiedzi analityka (np. na taśmie wideo).

Pojęcie cyklu wywiadowczego może posłużyć jako narzędzie opisu i analizy wywiadu, ponieważ pozwala na podzielenie na części złożonego procesu, jakim jest działalność wywiadowcza. Co równie ważne, jak stwierdził Gregory Treverton, „idea cyklu jest głęboko zakorzeniona; pojawia się w wystąpieniach na wszystkich spotkaniach ekspertów od wywiadu”⁷.

Przyczyny różnic pomiędzy modelowym ujęciem koncepcji cyklu wywiadowczego a rzeczywistym działaniem wywiadu

W wielu punktach można wskazać na słabości koncepcji cyklu wywiadowczego. Arthur Hulnick zauważył, że nie jest to „na prawdę dobry opis tego, jak działa proces wywiadowczy”, a na dodatek to „skażona wizja, a tym samym słaba teoria”⁸.

Już na etapie wyznaczania zadań przez polityków, ostatecznych konsumentów produktu wywiadowczego, można mówić o błędnym ujmowaniu przez cykl wywiadowczy etapu wskazywania celów. Czasami odbiorcy informują o swoich oczekiwaniach, dużo częściej jednak uważają, że rola wywiadu to ostrzeżenie ich przed zagrożeniami oraz tworzenie prognoz dotyczących przyszłych niebezpieczeństw. Nie ma tu mowy o ścisłej kontroli i wydawaniu jasnych poleceń uruchamiających kolejne działania. To osoby kierujące poszczególnymi działami wywiadu podejmują decyzje i starają się, by były one w swoich efektach tym, czego oczekują konsumenci⁹.

W amerykańskiej wspólnocie wywiadowczej, jak stwierdził Alfred Rolington, istnieje „biurokratyczna *cliché*, zakładająca, że fakty mówią same za siebie”¹⁰. Na takich zasadach został też zbudowany cykl wywiadowczy. Od analityka oczekuje się, zgodnie z podręcznikami pracy analitycznej, że będzie się trzymał faktów i dążył do obiektywizmu. Dopiero od polityków, odbiorców zależy, co zrobią z otrzymanym opracowaniem, jak je wykorzystają i czy je ujawnią oraz użyją go w bieżącej polityce¹¹.

⁷ G. F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge 2003, s. 104.

⁸ A. S. Hulnick, *What's wrong with the Intelligence Cycle*, „Intelligence and National Security” 2006, t. 21, nr 6, s. 959, 978.

⁹ Tamże, s. 959–960.

¹⁰ A. Rolington, *Objective Intelligence or Plausible Denial: An Open Source Review of Intelligence Method and Process since 9/11*, „Intelligence and National Security” 2006, t. 21, nr 5, s. 748.

¹¹ Tamże.

Według Rolingтона takie ujęcie, oddzielające etapy procesu od siebie, wynika z „pozostania na etapie przedelektronicznego procesu przemysłowego mającego miejsce w fabryce”¹². Żaden z kolejnych etapów procesu nie wymaga kontaktowania się z pozostałymi, mogą istnieć niezależnie od siebie. Jednak w sytuacji, gdy zasoby są ograniczone i nie można stworzyć analiz na każdy temat, analityk musi znać swojego odbiorcę i jego potrzeby¹³. Tradycyjna koncepcja cyklu wywiadowczego pomija zaznaczone wyżej problemy. Nie zauważa niezbędnych bliskich relacji pomiędzy politykami, analitykami i aparatem zbierającym i związanych z tą koniecznością zagrożeń.

Osoby odpowiedzialne za kierowanie aparatem zbierającym wywiadu nie mogą czekać na wytyczne. Nawet wykorzystanie satelitów szpiegowskich, ze względu na ich niewielką elastyczność, nie jest tak proste, jak można by oczekiwać. Tym bardziej typowanie kandydatów na agentów i werbowanie ich wymagają czasu i przygotowań. Ostatecznie bardziej niż odbiorcy wywiadem kierują managerowie poszczególnych działów¹⁴.

Nie zawsze niezbędny jest etap zbierania informacji, często znajdują się one już w zasobach danej organizacji wywiadowczej. Dlatego lepiej pisać o działaniu równoległym części zajmujących się pozyskiwaniem informacji i ich analizą. Co więcej, aparat zbierający często dąży do dostarczenia zdobytych materiałów bezpośrednio do odbiorców, z pominięciem etapu analizy i produkcji¹⁵. Zapewnia mu to dodatkowy wpływ na polityków.

Dystrybucja nie zawsze ma związek z późniejszym przekazaniem informacji zwrotnej lub podjęciem na bazie analiz określonych działań¹⁶.

W dystrybucji produktów nie można uniknąć „marketingu wywiadu”¹⁷. Dbając o organizację, której są częścią, analitycy muszą dostarczać informacje: (1) istotne, (2) na czas oraz (3) od czasu do czasu takie, które nadają się do wykorzystania w bieżącej polityce, tak by sprostać „politycznym lub ideologicznym celom”¹⁸. Opracowanie, które jest nieaktualne, dla polityków ma wartość zeszlotygodniowej prasy. Najboleśniejszy w świecie tajnych służb akronim dla analityka to nabazgrane na jego tekście OBE („overtaken by events” – „nieaktualne”). Dlatego organizacje wywiadowcze powinny mieć dobre relacje i efektywne kanały łączności (najlepiej oficerów łącznikowych) z odbiorcami. Politycy często sami nie wiedzą, czego mogą oczeki-

¹² Tamże, s. 749.

¹³ Tamże, s. 749–751.

¹⁴ A. S. Hulnick, *What's wrong with the Intelligence Cycle*, s. 960–961.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże, s. 964–967.

¹⁷ L. K. Johnson, *Preface to a Theory of Strategic Intelligence*, „International Journal of Intelligence and Counter Intelligence” 2003, nr 16, s. 651.

¹⁸ Tamże.

wać i jakie rzeczy okażą się prawdopodobnie ważne. Pytanie ich, czego chcą, zazwyczaj nie odnosi zamierzonego skutku. Większą wiedzę na temat danego zjawiska posiadają analitycy i aparat zbierający. Dlatego tak ważne jest funkcjonowanie instytucji oficera łącznikowego. Może on wsłuchiwać się i uczyć, czego oczekują od danej tajnej służby politycy, i na tej podstawie wpływać na sposób działania organizacji, z której się wywodzi. Może też uczyć polityków i tłumaczyć im, czego mogą się spodziewać i jak powinni formułować zadania dla wywiadu¹⁹.

Modelowe ujęcie relacji analityk-polityk

W modelowym ujęciu pomiędzy analitykami a politykami powinny istnieć bariery uniemożliwiające skażenie efektów pracy brakiem obiektywizmu wynikającym ze zbyt bliskich relacji interpersonalnych. Szczególnie analitycy nie powinni działać tak, by spełnić oczekiwania i wyobrażenia decydentów. Muszą zachować wobec nich autonomię²⁰. Natomiast decydenci nie powinni mieć do czynienia z nieprzetworzonymi przez analityków informacjami, dostarczonymi bezpośrednio przez aparat zbierający. Nie są odpowiednio do tego przeszkoleni i dlatego nie posiadają umiejętności analitycznych niezbędnych w pracy z materiałami wywiadowczymi²¹.

Jako przestroga dla polityków, którzy dążą do bycia „swoimi własnymi analitykami”, przytoczone jest zachowanie Józefa Stalina z lat 30. dwudziestego wieku²². Uważał on pracę analityczną swoich podwładnych za „bezużyteczne zgadywanki”, żądał, by mówiono mu dokładnie to, co wiadomo, a nie to, co jest opinią danego analityka. Stalin chciał otrzymywać tylko fakty i informacje o źródłach. W efekcie w latach trzydziestych zeszłego wieku Związek Radziecki nie miał praktycznie aparatu analitycznego w tajnych służbach²³. Postawa związana ze stawianiem żądania „po prostu dajcie mi fakty” jest często spotykana u polityków. Pominięcie etapu analizy umożliwia im samodzielną selekcję faktów, dowolne wybranie koncepcji teoretycznych oraz zależne od potrzeb zdefiniowanie problemów. Rezygnacja z metod

¹⁹ Tamże, s. 652–653.

²⁰ A. S. Hulnick, *What's wrong with the Intelligence Cycle*, s. 968.

²¹ Por. tamże, s. 962.

²² C. Andrew, *Intelligence, International Relations and "Under-theorization"*, „Intelligence and National Security” 2004, t. 19, nr 2, s. 180. Por. A. Orlov, *The Theory and Practice of Soviet Intelligence*, „Studies in Intelligence” 1963, t. 7, nr 2, s. 48. Dostępne na: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol7no2/pdf/v07i2a05p.pdf> [dostęp: 1.04.2010].

²³ Tamże, s. 180.

i technik wypracowanych przez aparat analityczny doprowadza polityków często do „niespójnych albo błędnych odkryć”²⁴.

Wiele błędów popełnianych przez amerykańskich analityków, zdaniem Angela Codevilli, wynika z „żądania pewności” („the demand for certainty”) ich opinii przez odbiorców. Chodzi tu o wpływ, jaki wywiera na ostateczny kształt analizy oczekiwanie zapewnienia wsparcia dla podjęcia decyzji. Politykom nie są przydatne rady zawierające zbyt wiele, na przykład, trybów warunkowych lub wskazujące precyzyjnie to, czego nie można być pewnym. Błędy wynikające z „żądania pewności” nie są bezpośrednim efektem sposobu pracy danego analityka. Kluczowe są raczej struktury biurokratyczne wywiadu. Im wyższy szczebel w organizacji zajmuje osoba redagująca informacje, tym prawdopodobniej wie mniej o danym problemie, a więcej o oczekiwaniach polityków. Redagowanie tekstu może wówczas łączyć się z jednej strony z rosnącą stopniowo możliwością wprowadzania zmian, a z drugiej z dopasowywaniem dokumentu do żądań odbiorców. Skoro wymagają oni jednoznacznych odpowiedzi, to takie właśnie otrzymują²⁵.

Relacje wywiad–politycy w USA

Roger Hilsman przeprowadził w połowie lat 50. zeszłego wieku badanie nad doktrynami²⁶ regulującymi relacje pomiędzy wywiadem a politykami w Stanach Zjednoczonych. Chociaż wspomniane doktryny często nie są „w pełni dokładnym opisem rzeczywistych działań, to oczywiście oddziałują na działania bardzo mocno”²⁷. W celu poznania doktryny kierującej działaniami wywiadu USA Hilsman przeprowadził rozmowy z politykami wykorzystującymi produkty wywiadu oraz jego pracownikami, a także przeanalizował poglądy pierwszych pięciu szefów CIA (na podstawie ich artykułów, przemówień i dokumentów) oraz koncepcje uczonych zajmujących się wywiadem. Moim zdaniem, pomimo upływu ponad pięćdziesięciu lat od ukazania się książki Rogera Hilsmana, jego obserwacje pozwalają głębiej zrozumieć wiele wymiarów działania wywiadu. Na podstawie analiz tego autora można

²⁴ R. L. Garthoff, *On Estimating and Imputing Intentions*, „International Security” 1978, t. 2, nr 3, s. 29.

²⁵ A. Codevilla, *Informing Statecraft. Intelligence for a New Century*, New York 2002, s. 203–204.

²⁶ Doktryna jest tu rozumiana jako zespół „przepisów i zasad”, do których są „indoktrynowani” nowo zatrudnieni w danej organizacji. Tak pojmowana doktryna „definiuje role organizacji, jej funkcje i obowiązki oraz linię demarkacji w różnych sytuacjach pomiędzy funkcjami danej organizacji oraz funkcjami innych organizacji zaangażowanych w podobne lub nakładające się problemy” – zob. R. Hilsman, *Strategic Intelligence and National Decisions*, Glencoe 1956, s. 7–8.

²⁷ Tamże, s. 8.

stwierdzić, że pewne napięcia są wpisane w sposób działania cyklu wywiadowczego.

Za najbardziej użyteczną formę działalności analitycznej zdaniem Hilsmana politycy uznawali „typ pracy wywiadowczej [...], który nazywali «backstopping»”²⁸. Są to analizy mające na celu obronę już podjętych decyzji przez dostarczenie konsumentom argumentów na ich rzecz.

W USA pięćdziesiąt lat temu postawy polityków wobec działań związanych z tworzeniem ocen wywiadowczych i wczesnym ostrzeganiem przed zagrożeniami były niejednoznaczne. Z jednej strony od wywiadu oczekiwano unikania porażek wywiadowczych. Z drugiej – politycy uważali, że przewidywanie zagrożeń i wczesne ostrzeganie to funkcja czysto polityczna. Wywiad powinien dostarczać wyłącznie fakty i ewentualnie wskazywać anomalie, żeby umożliwić politykom przeciwdziałanie zagrożeniom. Posiadają oni bowiem większe doświadczenie, dzięki któremu lepiej rozumieją postawy i działania swoich odpowiedników w innych państwach. Politycy po prostu dysponują specyficznym know-how²⁹.

Od analityków politycy nie oczekiwali też przedstawiania wniosków, które mogłyby sugerować określone działania polityczne. Każde zaangażowanie się w proponowanie alternatywnych rozwiązań wiązałyby się zdaniem odbiorców analiz wywiadu z utratą przez niego obiektywizmu. Politycy oczekiwali przede wszystkim dostarczenia im „wszystkich faktów”³⁰.

Jack Davis ukazał aktualniejsze relacje pomiędzy politykami a analitykami za pomocą prostego przeciwstawienia czynników kierujących działaniami tych aktorów. Napięcia pomiędzy nimi to wręcz „produkt uboczny wynikający z różnej zawodowej misji obu obozów”³¹. Analitycy wywiadu powinni dążyć do określenia zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Muszą unikać przy tym wszelkich uprzedzeń i stereotypów oraz dostarczać produkt często sprzeczny z oczekiwaniami rządzących. Od polityków zaś oczekuje się „formułowania, obrony i wprowadzania w życie planów rządu związanych z bezpieczeństwem narodowym”³². Podstawową zasadą współpracy jest dążenie do sprawienia, by połączone zostały w logiczną całość analizy wywiadu

²⁸ R. Hilsman, *Strategic Intelligence and National Decisions*, s. 56. Jest to nieprzetłumaczalna gra słów, ponieważ „backstop” to angielskie słowo oznaczające w baseballu łapacza lub siatkę za nim, która ma za zadanie powstrzymywać miotane piłki przed wpadnięciem na widownię. Najprościej można to pojęcie rozumieć jako zapewnianie wsparcia lub tzw. „podkładki” („to support or bolster” – definicja wyjaśniająca metaforyczne znaczenie pojęcia „backstopping”).

²⁹ Tamże, s. 45–51, 72–78.

³⁰ Tamże, s. 51–55, 63–72.

³¹ J. Davis, *Intelligence Analysts and Policymakers: Benefits and Dangers of Tensions In the Relationships*, „Intelligence and National Security” 2006, t. 21, nr 6, s. 999.

³² Tamże.

z analizami politycznymi. Pamiętać należy jednocześnie o różnych celach obu typów opracowań (obiektywne analizy – formułowanie i realizacja celów politycznych lub ideologicznych), jednak jeśli mają służyć one interesowi narodowemu, to muszą ze sobą współpracować³³.

Politycy są silniejszym aktorem w tej relacji przede wszystkim ze względu na to, że posiadają alternatywne źródła informacji. Pozycja wywiadu jest słabsza z powodu braku innych niż politycy odbiorców jego produktu. Jednocześnie wspieranie polityków legitymizuje istnienie wywiadu oraz decyduje o nakładach nań przeznaczanych³⁴.

Wspomniane napięcia prowadzą do negocjacji, których efekty mogą pójść w dwóch kierunkach. Po pierwsze mogą one pomóc w uzgodnieniu możliwych zmian w przekonaniach obu stron. Krytyczne podejście polityków do otrzymanych materiałów powinno skłonić analityków do precyzyjnego i przekonującego uzasadnienia przedstawionych wniosków. Do odbiorców produktu wywiadu należy bowiem wprowadzenie zmian w polityce państwa uwzględniających wskazane przez wywiad możliwości i zagrożenia. Należy to czynić na podstawie jak najlepiej wykonanej pracy analitycznej³⁵. Taki typ napięć i różnic w poglądach obu stron wynika bezpośrednio z logiki cyklu wywiadowczego. Dlatego też nie warto nawet rozważać usunięcia podobnych konfliktów. Wręcz obowiązkiem polityków jest zadawanie dodatkowych pytań i żądanie powtórnego przejrzenia argumentów oraz podejścia do problemu z innej perspektywy³⁶.

Jedną z podstawowych zasad funkcjonowaniu amerykańskiego wywiadu jest oddzielenie polityki od wywiadu³⁷. Właśnie odseparowanie ma stanowić zabezpieczenie przed upolitycznieniem, polegającym na utracie obiektywności na rzecz spełniania potrzeb bieżącej polityki. Niebezpieczne jest już samo zdefiniowanie produktów aparatu analitycznego jako wynikających z działania na rzecz interesów politycznych³⁸. Jednak samo pojęcie upolityczniania jest niejednoznaczne. Co z jednej strony wygląda na poddanie się dyktatowi oczekiwań politycznych, z drugiej może być określane mianem dodatkowego podkreślenia wniosków analizy³⁹. Analityk nie może

³³ Tamże, s. 1014–1015. Por. J. Davis, *A Compendium of Analytical Tradecraft Notes. Tom I (notes 1–10)*, Washington 1997, s. 1. Dostępne na: http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/040319/cb27cc09c84d056b66616b4da5c02a4d/OSS2000-01-23.pdf [dostęp: 1.04.2010].

³⁴ J. Davis, *Intelligence Analysts...*, s. 1010.

³⁵ Tamże, s. 1000.

³⁶ Tamże, s. 1006.

³⁷ Konieczność zachowania „bright line between intelligence and policy” (za: G. F. Treverton, *Reshaping National Intelligence...*, s. 197), czyli doktryna opisywana wyżej na podstawie książki Rogera Hilsmana.

³⁸ Tamże, s. 197–198.

³⁹ Tamże, s. 199.

odrzuć na przykład prośbę o rozwinięcie danego tematu i skupienia się nad określonym problemem. Nie może jednak dochodzić do przekroczenia przez polityków pewnych granic. Chociaż dopuszczalne jest krytykowanie „obiektywizmu, sensowności, użyteczności analizy” przez polityków, to tylko wtedy, kiedy uwagi „są usprawiedliwione przez zasady sztuki kierowania wywiadem” (tradecraft concerns)⁴⁰. Pomimo że nie można określać wypełniania zadań wskazanych przez polityków mianem zachowania nieprofesjonalnego, to rola analityków kończy się na zarysowaniu możliwości i przedstawieniu dostępnych opcji działania. To politycy muszą dokonywać wyboru, a następnie ponosić odpowiedzialność za podjęte decyzje. Użyteczność i wykorzystanie analizy wywiadu w prowadzeniu polityki nie oznacza, że analityk staje się doradcą lub krytykiem danego stanowiska. Od pracownika wywiadu wymaga się zawsze profesjonalizmu, czyli umiejętności obrony własnych opinii przed presją upolitycznienia, bez względu na to „skąd ona wypływa, jak jest mocna i jakie są okoliczności”⁴¹.

Według Gregory'ego Trevertona politycy często mają wystarczająco wiele problemów, by ignorować lub nie przyjmować do wiadomości nowych zagrożeń, o których informuje wywiad⁴². To może sprawić, że analitycy staną się czynniczy w ocenach polityków i zdefiniują tych aktorów może nie jako „głupców czy kanalie, ale na pewno [jako] ideologów niechętnych usłyszeniu prawdy albo ludzi, których wszystkie działania są określane przez, jako jedyną, krótkoterminową perspektywę polityczną”⁴³. Z drugiej strony politycy traktują wywiad jako niezbyt użyteczny, mający własne cele oraz często „cieszący się z możliwości powiedzenia politykom, jak głupie są ich idee”⁴⁴.

Centrum Badań nad Wywiadem CIA i Instytut Badań nad Dyplomacją Uniwersytetu Georgetown⁴⁵ przeprowadziły wspólnie badania podsumowane raportem z 1994 roku⁴⁶, które miały na celu ustalenie, jak realnie kształtują się relacje pomiędzy politykami a wywiadem. Badanie polegało na przeprowadzeniu dwudziestu wywiadów i trzech spotkań seminaryjnych. Łącznie uczestniczyło w nich ponad sześćdziesięciu czynnych oraz byłych pracowników wywiadu i polityków.

⁴⁰ J. Davis, *Intelligence Analysts...*, s. 1008.

⁴¹ Tamże, s. 1009.

⁴² G. F. Treverton, *Reshaping National Intelligence...*, s. 177.

⁴³ Tamże, s. 179.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ CIA's Center for the Study of Intelligence i Georgetown University's Institute for the Study of Diplomacy.

⁴⁶ J. A. Barry i in., *Bridging the Intelligence-Policy Divide*, „Studies in Intelligence” 1994, t. 37, s. 1-8. Dostępne na: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol37no3/pdf/v37i3a02p.pdf> [dostęp: 1.04.2010].

Ci drudzy cenili to, że zapewniano im na pierwszym stanowisku, na którym otrzymywali produkty wywiadu, krótkie kursy wyjaśniające, czego mogą oczekiwać od organizacji wywiadowczych, jak one pracują i jaki posiadają potencjał. Pracownicy wywiadu bywali też włączani bezpośrednio do prac sztabów polityków i pełnili tam funkcję „głosów rozsądku”. Bywali też pomocni w budowaniu planów politycznych, ponieważ przedstawiali „ramy odniesienia”, w których mogły się mieścić projektowane działania. Ważne dla skutecznej współpracy było też nie tylko zapewnianie sprzężenia zwrotnego, to jest informowanie o satysfakcji lub jej braku z dostarczonych produktów, ale też dzielenie się przez polityków z przedstawicielami wywiadu własnymi planami i problemami, którymi chcą się zająć w przyszłości⁴⁷.

Pracownicy wywiadu, by móc działać skutecznie, musieli się uczyć świata polityków i odkrywać „kluczowych konsumentów” (kryterium nie stanowi tu tylko wysoka ranga polityka, lecz także to, że jest mu potrzebne wsparcie wywiadu)⁴⁸, czyli „stać się ekspertem w świecie polityki”⁴⁹. W tym celu koniecznością jest „studiowanie tekstów, publicznych wypowiedzi, oglądanie politycznych «talk-shows», czytanie prasowych analiz dotyczących problemów politycznych i waszyngtońskiej polityki”⁵⁰. Inicjatywa powinna bowiem należeć do przedstawicieli organizacji wywiadowczych, to oni muszą tworzyć „więzi”. Nie jest to możliwe bez przekonania polityków, że to wywiad w porównaniu z pozostałymi organizacjami doradczającymi, czy nawet prasą, potrafi wytworzyć inną wartość dodaną. Przykładem jest dostarczanie produktów tworzonych na bazie analizy wszystkich dostępnych źródeł, czyli również pozyskanych za pomocą metod dostępnych tylko wywiadowi⁵¹. Poznanie zasad rządzących własnym krajem to pierwsze zadanie dla zaczynającego pracę analityka, nawet jeśli ma opóźnić nauczanie się tego samego o stolicach, które będą dla niego przedmiotem zawodowego zainteresowania⁵². Jednym z testów, jakie mogą sprawdzić, czy analiza będzie przydatna dla odbiorcy produktu wywiadu, jest postawienie sobie przez analityka pytania „i co z tego wynika dla polityka?”⁵³.

Cały czas należy pamiętać o różnej perspektywie obu stron. Analitycy potrzebują czasu, żeby lepiej zrozumieć sytuację. Politycy wymagają odpowiedzi. Może się okazać, że analiza nie została jeszcze w wystarczającym stopniu dopracowana, lecz żądana jest jak najszybsza odpowiedź. Wówczas

⁴⁷ Tamże, s. 4.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ J. Davis, *Intelligence Analysts...*, s. 1010.

⁵⁰ J. A. Barry i in., *Bridging the...*, s. 4.

⁵¹ Tamże, s. 5.

⁵² J. Davis, *Intelligence Analyst...*, s. 1010.

⁵³ Tenże, *A Compendium...*, s. 4.

zdecydowanie nie ma mowy o pełnym wykorzystaniu oferowanych przez tę instytucję możliwości⁵⁴. Wręcz przeciwnie, wywiad zostaje tylko użyty jako rodzaj, metaforycznie rzecz ujmując, świadka przedstawiającego alibi dla podjętych decyzji. Wywiad, zamiast odgrywać rolę uczestnika procesu podejmowania decyzji odpowiedzialnego za dostarczenie obiektywnych analiz, staje się instytucją legitymizującą działania polityków.

Doktryna „tradycjonalistyczna” i doktryna „aktywistyczna”

Podział na te dwie doktryny to o wiele ogólniejszy model. Jego autor sprowadził pojawiające się już wyżej problemy do przeciwstawienia dwóch typów stanowisk, których przestrzegają profesjonalni doradcy polityków – analitycy wywiadu i doradcy ekonomiczni.

Tak przed analitykami wywiadu, jak i przed ekonomistami stoi ten sam dylemat: muszą wybrać, czy powinni być lojalni w stosunku do pracodawców czy wobec własnej etyki zawodowej. Należy pamiętać o charakterze relacji polityk–doradcy, w skrócie można ją opisać jako „oddziaływanie pomiędzy władzą bez wiedzy i wiedzą bez władzy”⁵⁵.

Według Ohada Leslaua te relacje są regulowane przez dwie doktryny. Pierwszą określa się jako doktrynę tradycyjną. Zgodnie z nią obowiązek zawodowego doradcy (niezależnie od dziedziny) to dostarczanie profesjonalnych analiz. W tym celu konieczne jest unikanie wkraczania na „pole polityki” i przedstawianie najlepszego możliwego rozwiązania lub wyjaśnienia problemu bez brania pod uwagę celów polityków, którym się doradza⁵⁶.

Drugą doktrynę określa się jako aktywistyczną. Zgodnie z nią doradca powinien „wspierać decydenta w wybieraniu odpowiedniego sposobu działania, który umożliwi realizację jego celów politycznych”⁵⁷. Dlatego doradca musi się angażować w całość procesu decyzyjnego, znając jednocześnie planowane efekty działania. Dopiero wówczas jest w stanie przedstawić rzeczywiście pomocne rady.

Doktryna aktywistyczna wykracza daleko poza zasadę oddzielenia wywiadu od polityki. Wskazuje ona jednak na sytuacje, w których tajne służby mogą się okazać najbardziej użyteczne dla polityków. Wobec tego wyłączenia się pytanie, na ile dosyć normatywne ujęcie zakładające oddzielenie polityków od analityków ma szansę znaleźć pełne zastosowanie. Być może doktry-

⁵⁴ G. F. Treverton, *Reshaping National Intelligence...* s. 185.

⁵⁵ O. Leslau, *Intelligence and Economics: Two Disciplines with a Common Dilemma*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 2007, t. 20, nr 1, s. 106–107.

⁵⁶ Tamże, s. 107.

⁵⁷ Tamże, s. 108.

na tradycyjna jest tylko pewnym ideałem, który nie do końca można zrealizować ze względu na zalety, jakie dla bieżącej polityki ma doktryna aktywiściana. W tym sensie moje wcześniejsze analizy amerykańskiego podejścia do relacji między wywiadem a politykami mieszczą się pomiędzy dwiema doktrynami zarysowanymi powyżej i wiążą się z poszukiwaniem złotego środka.

„Urzędnicy polityczni” w tajnych służbach

We wcześniejszych analizach pominąłem jeden z istotnych problemów. Rozważając procesy zachodzące pomiędzy politykami a analitykami, warto odnieść się do koncepcji Maxa Webera zakładającej konieczność podzielenia funkcjonariuszy publicznych na dwie kategorie. Zdaniem tego uczonego należy odróżnić urzędników fachowców od „urzędników politycznych”⁵⁸. Ci drudzy wyróżniają się tym, że mogą „być w każdej chwili dowolnie przesuwani, zwalniani lub też «przenieszeni w tymczasowy stan spoczynku»”. Często od „politycznych urzędników” lepiej poinformowani i bardziej kompetentni są urzędnicy fachowcy. Według Webera nie ma w tym nic wyjątkowego, są oni bowiem „reprezentantami politycznej konstelacji władzy [podkr. – J. W.]”. To od urzędników politycznych wymaga się „stosowania politycznych kryteriów” w celu kierowania pracą podległych im urzędników fachowców, tak by wypełniali „dyrektywy o charakterze politycznym”⁵⁹.

Problem „urzędników politycznych” kierujących wywiadem jest szczególnie istotny dla organizacji zajmujących się z założenia produkcją obiektywnej wiedzy, która ma wspierać polityków w podejmowaniu decyzji. Wywiad nie powinien podlegać „dyrektywom politycznym”. Trudno jednak żądać od rządzących, by zrezygnowali z kontroli nad tajnymi służbami i jednocześnie nie próbowali ich wykorzystać dla własnych celów. Fragment cyklu wywiadowczego opisujący relacje na styku politycy–wywiad jest moim zdaniem szczególnie ważny, ponieważ pozwala zaobserwować interesujące z perspektywy tworzenia wiedzy przez wywiad procesy. Przy tym przywołana wyżej typologia Webera miała za zadanie wskazać problem, gdzie powyższe rozważania ulegają dodatkowemu uwypukleniu przez zatrudnianie urzędników politycznych jako kontrolerów wywiadu. W tym kontekście rozważania na temat dwóch głównych aktorów tytułowej dla artykułu relacji zyskują dodatkowy wymiar, który wydaje się wart odrębnej analizy.

⁵⁸ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, [w:] tenże, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998, s. 70.

⁵⁹ Tamże, s. 70–71.

Podsumowanie

Artykuł przywołuje tylko niewielką część spośród tekstów, w których zawarte są obserwacje dotyczące relacji pomiędzy politykami a analitykami wywiadu. Moim zdaniem zdołałem jednak odtworzyć główne kierunki dyskusji na ten temat.

Wyszedłem od definicji wywiadu, zakładającej, że jest on procesem prowadzonym w ramach wyspecjalizowanych organizacji. Proces ten obejmuje kilka elementów, które przedstawia się najczęściej w odniesieniu do koncepcji cyklu wywiadowczego. Jednym z etapów w jego ramach jest kontakt pomiędzy analitykami a politykami w momencie przekazywania produktów wywiadu połączony z koniecznością dojścia do sprzężenia zwrotnego. Koncepcja cyklu wywiadowczego, pomimo częstego stosowania, jest krytykowana za wiele założeń upraszczających obraz rzeczywistych procesów. Po przedstawieniu krytyki koncepcji cyklu wywiadowczego w odniesieniu do relacji pomiędzy analitykami a politykami przeszedłem do przywołania innych prób dookreślenia zasad regulujących współpracę pomiędzy tymi dwoma grupami.

Przywoływałem przede wszystkim autorów zajmujących się wywiadem amerykańskim. Moim zdaniem zrekonstruowanie ich podejścia do tytułowej relacji pozwala na lepsze zrozumienie sposobu, w który wywiad może uczestniczyć w podejmowaniu przez polityków decyzji. Odwołanie się do badań amerykańskich nie umniejsza możliwości przełożenia prowadzonych analiz na sytuację w innych krajach⁶⁰.

JAN WASZEWSKI

⁶⁰ Na przykład warto byłoby przeanalizować badania Zbigniewa Siemiątkowskiego dotyczące wywiadu cywilnego PRL (*Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Warszawa 2009) z perspektywy zarysowanych wyżej obserwacji amerykańskich badaczy.

Abstract

The main aim of the article is to describe and explain relationship between government and intelligence services. Article is based on simple dichotomy – there are the politicians and the analysts. Those groups have their own interests, problems and preferred solutions of these problems. Scholars analysing this domain often represent conflicting interests, though they find different patterns of behaviors and interpretations. The article shows that by bringing those interpretations up, there might be an insight into decision making processes on the national level.

Article theses are founded on the *intelligence studies* – scientific inquiries about intelligence services. The author's main interest is the intelligence analysis and that is why other dimensions of intelligence services' activities are absent. For example, the author omits covert action and collection of information. Although these types of intelligence services' activities are important, they are not crucial for the analysis.

The concept of intelligence cycle is a useful theoretical approach. Its model describes relations between politicians demanding results from intelligence services and a way of processing those requests. Intelligence cycle indicates also that after fulfilling demands from politicians, there is necessity of feedback from their side. Without further questions based on earlier findings, there is no understanding between politicians and analysts. The former do not get the results they want, the latter do not know how to proceed.

An essential controversy is the degree of cooperation between decision makers and analysts. There exists a whole range of potential solutions of this dispute and article describes a few of them. The author uses the example of USA to explain mentioned controversy because development of relations between politicians and analysts in this country has been thoroughly investigated. That is why the examination of American inquiries may offer better understanding of this important relationship.