

DYLEMATY STRATEGICZNE XXI WIEKU

Księga Jubileuszowa
dedykowana Profesorowi
Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia
pracy naukowej



Pod redakcją
naukową

Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca

Dylematy strategiczne XXI wieku

Dylematy strategiczne XXI wieku

Księga Jubileuszowa dedykowana
Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia pracy naukowej

*Pod redakcją naukową
Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca*



Kraków 2013

Copyright by Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego and individual authors, 2013

Recenzent: prof. dr hab. Andrzej Zięba

Opracowanie redakcyjne: Dagmara Małysza, Justyna Wójcik

Korekta: Mateusz Kijewski

Projekt okładki: Igor Stanisławski

Skład i łamanie: Małgorzata Manterys-Rachwał

Publikacja dofinansowana
przez
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-7638-375-0

KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks: 012 431-27-43, 012 421-13-87
e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:
www.akademicka.pl

Spis treści

Tabula Gratulatoria	VII
Słowo o Jubilacie.....	IX
Promotorstwo zakończonych prac doktorskich	XIII
Dorobek naukowy – najważniejsze prace	XV

CZĘŚĆ PIERWSZA. HISTORIA – PAŃSTWO – PRAWO

Marek Bankowicz, <i>Instytucja prezydenta a siły zbrojne i bezpieczeństwo narodowe: wybrane przypadki</i>	1
Włodzimierz Bernacki, <i>Prawo i państwo w myśli politycznej Karola Libelta</i>	9
Agnieszka Czubik, <i>Przesłanka „znaczącego uszczerbku” – nowy warunek dopuszczalności skargi indywidualnej w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy</i>	23
Paweł Czubik, <i>Nowe strefy wolnego handlu USA – od prostej wymiany handlowej do celów „wyższych”</i>	37
Antoni Dudek, <i>Główne czynniki dynamizujące rozkład systemu realnego socjalizmu w Polsce lat 80. XX wieku</i>	49
Dominika Dziwisz, <i>„Tallinn Manual” – próba interpretacji prawa międzynarodowego dla cyberprzestrzeni</i>	65
Barbara Krauz-Mozer, <i>W poszukiwaniu „ducha” naszych czasów</i>	75
Kazimierz Lankosz, <i>Rozstrzyganie sporów w ramach WTO w świetle współczesnego prawa międzynarodowego – wybrane zagadnienia</i>	85
Jacek M. Majchrowski, <i>Kilka uwag o Sejmie Ustawodawczym</i>	111
Andrzej Mania, <i>Wywiad i politycy. Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa w USA</i>	119
Grzegorz Mazur, <i>Dwóch kurierów ZWZ do Lwowa – sprawa Stanisława i Józefa Żymierskich</i>	135
Sylwia Rasson, <i>The Human Right to Health Versus Intellectual Property Rights in the Context of Developing Countries</i>	143
Arkady Rzegocki, <i>Soft power – niedoceniana siła</i>	155
Barbara Stoczewska, <i>Ruchy narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej – główne elementy charakterystyki</i>	161
Bogdan Szlachta, <i>Publicystyka propapieska w trakcie sporu o inwestyturę. Uwagi o pracy Manegolda z Lautenbach</i>	171

CZĘŚĆ DRUGA. POLITYKA MIĘDZYNARODOWA

Bogusława Bednarczyk, <i>Europejska strategia antydyskryminacyjna w XXI wieku – regres czy postęp?</i>	187
Ewa Bojenko-Izdebska, <i>„Zintegrowane bezpieczeństwo” w strategii bezpieczeństwa RFN</i>	199
Ewa Bujwid-Kurek, <i>Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej</i>	209
Marek Czajkowski, <i>Obrona przeciwrakietowa Izraela</i>	221
Ryszard M. Czarny, <i>Wzrost międzynarodowego zainteresowania Daleką Północą</i>	237
Erhard Cziomer, <i>Dylematy niemieckiej strategii przewyciężenia kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w XXI wieku</i>	249
Aleksander Głogowski, <i>Chiny – Pakistan – Afganistan. Nowe mocarstwo wobec starych wyzwań</i>	263
Artur Gruszczak, <i>Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE</i>	273
Edward Halizak, <i>Region Azji i Pacyfiku – logika geoeconomii i geopolityki</i>	285
Robert Kłosowicz, <i>Upadek państwowości jako jedna z głównych przyczyn zagrożenia dla pokoju w Afryce Subsaharyjskiej po zakończeniu zimnej wojny</i>	299
Iwona Krzyżanowska, <i>Ograniczenia w prognozowaniu stosunków międzynarodowych i ich znaczenie dla planowania strategicznego</i>	315
Rafał Kwieciński, <i>Smok wynurza się z Zachodniego Oceanu. Chińska strategia „sznura pereł”</i>	329
Marcin Lasoń, <i>Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – strategiczną wizją na drugą dekadę XXI wieku?</i>	341
Agnieszka Nitszke, <i>Polityka azylowa Unii Europejskiej. Między idealizmem a realizmem</i>	353
Małgorzata Pearson, <i>Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka w zmieniającym się świecie</i>	367
Mieczysław Stolarczyk, <i>Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku</i>	381
Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, <i>Dlaczego arabska wiosna nie zawitała do Algierii? Ograniczenia i perspektywy transformacji społeczno-politycznej</i>	405
Marcin Tarnawski, <i>Dylematy rosyjskiej polityki bezpieczeństwa</i>	417
Janusz Józef Węc, <i>Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (2011-2012). Ewolucja programowa niemieckich partii politycznych w polityce europejskiej</i>	431
Justyna Zajac, <i>Region MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej</i>	453
Lubomir W. Zyblikiewicz, <i>Klub Rzymski – po 45 latach</i>	465
Noty o Autorach	477

TABULA GRATULATORIA

Piotr Bajor
Piotr Borowiec
Krystyna Chojnicka
Anna Citkowska-Kimla
Zbigniew Czubiński
Krystyna Daniel
Agnieszka Dębska
Andrzej Dudek
Magdalena Geodecka
Irena Głuszyńska
Marcin Grabowski
Łukasz Jakubiak
Małgorzata Jasińska
Agnieszka Kastory
Piotr Kimla
Małgorzata Kiwior-Filo
Beata Kosowska-Gąstoł
Grzegorz Kowalski
Wiesław Kozub-Ciembroniewicz
Renata Król-Mazur
Małgorzata Kułakowska
Roman Kuźniar
Michał Matyasik

Maciej Miżejewski
Tomasz Młynarski
Ewa Myślak
Agnieszka Nowakowska-Swół
Dorota Pietrzyk-Reeves
Agnieszka Podoba
Marta Polaczek-Bigaj
Błażej Sajduk
Dominik Sieklucki
Agnieszka Sikora
Jacek Sokołowski
Irena Stawowy-Kawka
Krzysztof Szczerski
Paweł Ścigaj
Monika Ślufińska
Damien Thiriet
Adrian Tyszkiewicz
Magdalena Ullman-Kulik
Tomasz Wieciech
Rafał Wordliczek
Rafał Woźnica
Andrzej Zięba
Agnieszka Zyza

Wywiad i politycy

Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa w USA

Studia nad funkcjonowaniem wywiadu w państwie demokratycznym dostarczają wielu emocji z racji specjalnego charakteru tej instytucji. Wywiad budzi zainteresowanie, a nawet fascynację, z drugiej jednak strony wielu widzi w nim z racji tajnego charakteru jego działania i drastycznych form aktywności potencjalne zagrożenie dla demokratycznych, a więc jawnych form działania instytucji państwa demokratycznego. Wywiad wreszcie podejrzewany jest o odgrywanie znaczącej roli tajemnej siły rządzącej polityką¹. Na definiowanie wywiadu w krótkim zbiorze refleksji nie ma miejsca, jednak badacze zwracają najczęściej uwagę na fakt, że w badaniach może on być postrzegany w trojaki sposób. Jest procesem zdobywania, przetwarzania, kolekcjonowania i przekazywania danych. Jest także elementem funkcjonującym w systemie politycznym – dokonuje analizy ważnych problemów i prowadzi operacje dostarczające mu informacji. Wywiad jest wreszcie organizacją wykonującą określone funkcje w państwie². To oczywiste, że jest instytucją zdobywającą i analizującą wiedzę o polityce innych państw, jak i przeciwstawiającą się takowym działaniom państw innych. Wywiad funkcjonuje nie tylko dla uniknięcia strategicznej niespodzianki, dostarczania długoterminowej ekspertyzy, wsparcia polityki, lecz także utrzymania w sekrecie informacji o potrzebach i metodach. Każdy z tych elementów charakterystyki łatwo wesprzeć wieloma przykładami w historii USA i innych państw. Szczególnie dramatyczne było w każdym przypadku zaskoczenie atakiem agresora wobec braku wiarygodnych informacji lub nieumiejętności ich odczytania, jak np. atak Niemiec na ZSRR w czerwcu 1941 r., Japonii na USA w grudniu 1941 r. czy Egiptu i Syrii na Izrael w 1973 r. Zdolność dostarczania długoterminowej ekspertyzy realizuje się przez profesjonalną ciągłość instytucji niepodlegającą znaczącym zmianom na

¹ R. Hilsman, *Does the CIA Still Have a Role*, „Foreign Affair” 1996, no. 74, s. 104-116.

² *Intelligence and National Security. The Secret World of Spies. An Anthology*, eds. L.K. Johnson, J.J. Wirtz, New York–London 2008.

średnim szczeblu. W sferze wspierania polityki (o czym także dalej) sprawa jest szczególnie delikatna. Granica między polityką a wywiadem musi być w miarę możliwości jasno wytyczona³. Szczególnie istotne jest to, że wywiad jest instytucją działającą w sekrecie, a więc istnieje pewna trudność poddania jej refleksji naukowej i wypracowania stanowiska o takim samym walorze rzetelności analizy, jak możliwe jest to przy badaniu innych struktur państwowych. Dorobek nauki światowej, a zwłaszcza amerykańskiej, wskazuje jednak na zdolność podejmowania badań dotyczących jego aktywności zgodnie z regułami metodologii właściwej wielu dyscyplinom. Dla badaczy systemów politycznych szczególnie istotna jest obawa, że wywiad wymyka się koniecznej przejrzystości w demokratycznym społeczeństwie. Czy ta instytucja nie jest więc objęta mechanizmami *checks and balances* charakterystycznymi dla ustroju USA? – pyta znawca tematyki wywiadu Mark M. Lowenthal⁴. Podejmijmy rozważania w tej kwestii.

Początki amerykańskich instytucji wywiadowczych najnowszej epoki sięgają II wojny światowej. We wstępnym okresie koordynację różnych działalności wywiadowczych zapewniał koordynator informacji (Coordinator of Information). Największe znaczenie miało jednak powstanie Biura Służb Strategicznych (Office of Strategic Services, OSS). Jego twórcą i szefem był płk William Donovan. Skorzystał on z doświadczenia scentralizowanego systemu brytyjskiego, a nadto powołał w ramach OSS ważną jednostkę analityczną Oddział Badawczo-Analityczny Biura Służb Strategicznych (Research and Analysis Branch of the OSS) oraz komórki prowadzące tajne operacje (*covert operations*) w rejonie zainteresowania USA i działające w obszarze wywiadu i kontrwywiadu⁵.

Najważniejsza zmiana w zasadach tworzenia struktur formujących politykę bezpieczeństwa USA dokonała się za sprawą Ustawy o bezpieczeństwie narodowym z 1947 r. (The National Security Act of 1947), kiedy utworzono m.in. Centralną Agencję Wywiadowczą (Central Intelligence Agency)⁶. Dyrektor tej instytucji stał się szefem innych jako dyrektor wywiadu (Director of Central In-

³ Wiele o sprawach wywiadu w klasycznej pracy W. Laqueur, *A World of Secrets. The Uses and Limits of Intelligence*, New York 1985. Jest tam bardzo głęboka krytyka nadmiernej biurokracji wywiadu.

⁴ M.M. Lowenthal, *Intelligence. From Secrecy to Policy*, wyd. 3, Washington 2006, s. 1.

⁵ O analitycznej aktywności OSS zob. A. Mania, *Związek Radziecki w studiach Office of Strategic Services w latach II wojny światowej*, [w:] i dem, *Studia z dziejów stosunków amerykańsko-radzieckich w okresie II wojny światowej*, Kraków 1989, Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych, z. 38; B.M. Katz, *Foreign Intelligence. Research and Analysis in the Office of Strategic Services, 1942-1945*, Cambridge 1989.

⁶ Tekst ustawy zob. L. 253 in *United Statutes at Large*, vol. 61, art. 1, 80th Cong., 1st sess., s. 498; US Department of State, Foreign Relations of the United States (FRUS), *Emergence of the Intelligence Establishment*, Washington 1996; W.E. Colby, P. Forbath, *Honorable Men. My Life in the CIA*, New York 1978; R.M. Helms, W. Hood, *A Look over My Shoulder. A Life in the Central Intelligence Agency*, New York 2003; L.L. Montague, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence. October 1950-February 1953*, Pennsylvania 1992; J. Persico, *Casey. From OSS to the CIA*, New York 1990.

telligence, DCI)⁷. Łączył on obowiązki szefa CIA oraz koordynatora służb wywiadu, lecz realizowanie tego zadania nie przebiegało zgodnie z oczekiwaniami m.in. prezydenta Harry'ego Trumana, co stwierdził już pierwszy raport na temat wywiadu autorstwa Dullesa, Jackosona i Correi (Dulles-Jackson-Correa Report) przekazany Radzie Bezpieczeństwa Narodowego 1 stycznia 1949 r.⁸ W efekcie za czasów czwartego DCI gen. Waltera Bedella Smitha (1950-1953) wprowadzono nowe formy współdziałania służb wywiadowczych i raportowania wyników ich działań. System ten przy pewnych tylko zmianach trwał do Ustawy o reformie systemu bezpieczeństwa z 2004 r. (Security Reform Act of 2004).

Jak wskazano, w roku 1947 położono podwaliny pod działanie wywiadu. Nie został on, co ważne, oddany pod kontrolę sił zbrojnych. Stylistyka tekstu tego aktu prawnego nie używa słów: szpiegostwo, tajne operacje, analizy itd. Praktyka i akty prawne innego rzędu, a więc głównie *executive orders* wydawane przez prezydenta, napełniały ten generalny dokument treścią. Dodajmy, że w ustawie tej zbudowano całą strukturę zarządzania sprawami bezpieczeństwa, gdzie centralnym punktem stała się Rada Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Council, NSC)⁹. Stopniowo od czasów prezydentów Harry'ego Trumana i Dwighta D. Eisenhowera formowała się pozycja DCI jako głównego koordynatora i dostarczyciela informacji dla prezydenta, a więc osoby mającej wpływ na formowanie polityki USA. Skala tego ewentualnego wpływu zależała od tego, jak prezydent korzystał z dostarczanych mu informacji i rad. Wiele o tym napisano w znanych wspomnieniach DCI czy szefów departamentów, a nawet prezydentów (choć tu z pewną rezerwą). To zresztą odnosi się także do ważniejszej przecież instytucji, jaką była i jest NSC, która miała taką pozycję, jaką jej przeznaczył dany prezydent. Prezydent Eisenhower, sam doświadczony w korzystaniu z opinii wywiadu w czasie II wojny światowej, powierzył funkcję DCI weteranowi OSS Allenowi Welshowi Dullesowi¹⁰. Ten został przymuszony przez prezydenta do wdrożenia nowego systemu koordynacji służb. Musiał też zaakceptować utworzenie Rady Wywiadu Stanów Zjednoczonych (United States Intelligence Board), która miała na

⁷ D.F. Garthoff, *Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community, 1946-2005*, Washington 2007.

⁸ Na temat organizacji i funkcjonowania wywiadu powstało w XX w. wiele całościowych raportów, jak np. Dulles-Jackson-Correa Report ze stycznia 1949 r., Eberstadt Report ze stycznia 1949 r., Clark Report z maja 1955 r., Kirkpatrick Report z grudnia 1960 r., Rockefeller Commission Report ze stycznia 1975 r., Murhy Report ze stycznia 1975 r., Taylor Report z października 1975 r., Oglivie Report z grudnia 1975 r., Church Report z kwietnia 1976 r., Childs Report z maja 1991 r., Report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community opublikowany w marcu 1996 r.; IC21 Report opublikowany w marcu 1996 r.

⁹ O tworzeniu NSC zob. m.in.: A. Mania, *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej 1945-1960*, Kraków 1994; o działaniu NSC zob. *Fateful Decisions. Inside the National Security Council*, eds. K.F. Inderfurth, L.K. Johnson, New York-London 2004; *Intelligence and National Security*...

¹⁰ A. Dulles, *The Craft of Intelligence*, New York 1963, repr. by Greenwood Press, Westport 1977.

potrzeby prezydenta monitorować działanie służb wywiadu¹¹. Kolejni DCI działali z różnym skutkiem na rzecz integracji, jednocześnie cała społeczność wywiadu doskonaliła się w procesie przygotowywania analiz dla polityków, czego symbolem jest Biuro Ocen Narodowych (Office of National Estimates).

Część zmian strukturalnych oraz dotyczących metod działania wywiadu była następstwem pojawiania się nowych środków technicznych, jak np. samoloty szpiegowskie. Te działy służb wywiadowczych, które korzystały z nowych środków, zaczęły odgrywać większą rolę i w rezultacie uwiarygodniały raporty wywiadu, ale też wywiad stawał się dla opinii publicznej – a nawet decydentów politycznych – coraz bardziej hermetyczny. Dodajmy, że w 1952 r. utworzono Narodową Agencję Bezpieczeństwa (The National Security Agency, NSA) dla prowadzenia wywiadu elektronicznego¹². Agencja ta przekazywała zdobyte informacje na ręce DCI i sekretarza obrony, który w 1961 r. doprowadził do utworzenia w strukturach Departamentu Obrony Biura Rozpoznania Narodowego (National Reconnaissance Office). Warto dodać, że w sferze zdobywania informacji w XX w. wytworzyły się nowe, czasem bardzo stechnicyzowane metody. Określa się je we współczesnej terminologii jako: SIGNIT – Signals Intelligence (dane uzyskiwane są z elektronicznego komunikowania się ludzi za pomocą takich urządzeń, jak np. telefony i komputery; zajmuje się tym Narodowa Agencja Bezpieczeństwa); IMINT – Imagery Intelligence (dane otrzymywane są z fotografii, z obiektów elektronicznie przetworzonych; prowadzi to The National Geospatial-Intelligence Agency); MASINT – Measurement and Signature Intelligence (dane zbierane są z monitorowania prób z bronią masowego rażenia; głównie realizowane jest przez Departament Obrony); HUMINT – Human-Source Intelligence (dane zdobywane są dzięki klasycznym, acz nowoczesnym w formie działaniom pracowników wywiadu; zajmuje się tym szczególnie CIA, Departament Obrony, Departament Stanu i inne); OSINT – Open-Source Intelligence (materiały pochodzą z publicznie dostępnych źródeł); GEOINT – Geospatial Intelligence (dane uzyskuje się z integracji wizualnych przekazów wojskowych i komercyjnych satelitów, samolotów, a także z baz danych)¹³.

Struktura służb wywiadowczych i form ich koordynacji komplikowała się za czasów każdej administracji i każdego DCI. Ważnym wydarzeniem było utworzenie w 1968 r. Rady Zasobów Wywiadu Narodowego (The National Intelligence Resources Board), wspierającej i koordynującej działania DCI, gdzie oprócz przedstawicieli innych jednostek wywiadu i departamentów zasiadał także przedstawiciel Departamentu Stanu.

Czy w efekcie tego wzrostu liczebnego i jakościowego, a także wewnętrznych sporów wywiad miał szansę odegrać większą rolę w procesie formowania i funk-

¹¹ S.E. Ambrose, *Ike's Spies. Eisenhower and the Espionage Establishment*, Jackson 1981.

¹² J. Bamford, *The Puzzle Palace. A Report on NSA, America's Most Secret Agency*, Boston 1982.

¹³ Zob. oficjalna strona WWW społeczności wywiadu: <http://www.intelligence.gov>, dostęp: 30 IV 2013.

cjonowania polityki bezpieczeństwa USA? Światy polityki i wywiadu przenikają się, co wytwarza naturalne możliwości oddziaływania na siebie. Ramy działania wywiadu i instytucji polityki (władza wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza) bezpośrednio lub pośrednio uregulowane są w konstytucji. Dokładniej te kwestie regulują ustawy, zarządzenia wykonawcze prezydenta, wyroki Sądu Najwyższego itd. Konstytucyjne reguły w generaliach są proste i oczywiste. Prezydent skupia w swych rękach całą władzę wykonawczą¹⁴. Odgrywa podstawową rolę w formowaniu polityki bezpieczeństwa i zagranicznej¹⁵. Korzysta ze wsparcia ze strony administracji, w tym szczególnie Departamentu Stanu (Department of State)¹⁶. Inne instytucje zaangażowane w kształtowanie i prowadzenie tej polityki to Departament Obrony¹⁷, Połączony Komitet Szefów Sztabu, w pewnym stopniu również Departament Sprawiedliwości, Departament Handlu, Departament Skarbu, Departament Rolnictwa, a w ostatnim czasie także Departament Bezpieczeństwa Narodowego. Zwraca się także uwagę na wyroki Sądu Najwyższego USA, definiujące zakres i możliwości legalnego działania wywiadu¹⁸. W sensie praktycznym proces formowania prezydenckich dokumentów regulujących politykę bezpieczeństwa USA znajduje się w rękach NSC, a szczególnie pracowników merytorycznych NSC (NSC Staff, dziś około 200 pracowników). Instytucja ta jest w samym centrum procesu formowania tejże polityki. Dokonuje zsumowania stanowisk departamentów oraz społeczności wywiadów, co jest źródłem konfliktów wynikających z odmiennego podejścia do zagadnienia wszystkich uczestników tego procesu. Wiele zależy od osobowości doradcy ds. bezpieczeństwa. Gdy były to postacie o silnej osobowości i wielkim intelekcie (jak Henry Kissinger, Zbigniew Brzeziński, Brent Scowcroft i kilku innych), będący w dobrych relacjach z prezydentem, to punkt widzenia NSC uzyskiwał przewagę. W związku z tymi sporami CIA znajdowała się wielokrotnie w centrum konfliktu. Oczywiście, była także czasem przedmiotem ostrej krytyki. Wskazywano na jej zbiurokratyzowanie, nadmierny rozrost, nieadekwatność wyrażanych opinii i podejmowanych działań w stosunku do potrzeb, zdominowanie tej instytucji przez amerykocentryczny punkt wi-

¹⁴ O systemie prezydenckim zob. m.in.: R. Małajny, *Amerykański prezydencjalizm*, Warszawa 2012; M. Bankowicz, *Prezydentury*, Kraków 2013.

¹⁵ Zob. m.in.: Ł. Wordliczek, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Kraków 2003.

¹⁶ A. Mania, *Department of State 1789-1939. Pierwsze 150 lat udziału w polityce zagranicznej USA*, Kraków 2011; E. Plischke, *U.S. Department of State: a Reference History*, Westport 1997; H. Parafianowicz, *Departament Stanu w latach trzydziestych XX wieku*, [w:] *Amerykomania. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Mani*, t. 2, red. W. Bernacki, A. Waszeczko, Kraków 2012.

¹⁷ *The Department of Defense. Documents on Establishment and Organization, 1944-1978*, ed. A.C. Cole [et al.], Washington 1978.

¹⁸ Liczne uwagi zob. w: *Intelligence and National Security...*; o funkcjonowaniu Sądu Najwyższego zob. P. Laidler, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki: od prawa do polityki*, Kraków 2012.

dzenia charakteryzujący się lekceważeniem innych kultur, brak dbałości o sprawiedliwy system promocji zwracający uwagę nie tylko na liczbę rekrutowanych współpracowników, ale i na jakość ich pracy¹⁹. To jednak nie przeszkadzało jej być ważnym dostarczycielem informacji i opinii dla prezydenta.

Specjalne miejsce w definiowaniu warunków pracy wywiadu i odgrywania przez niego roli czynnika wywierającego wpływ na politykę zajmuje oprócz prezydenta Kongres. Politycy, członkowie egzekutywy i legislatury stale znajdują się w relacjach ze społecznością wywiadu. Każdy z tych światów ma odmiennie uformowane swoje role. Pozycja wywiadu zależy nie tyle od konstytucyjnej reguły, ile od koncepcji prezydenta narzucającego styl polityki i od politycznego układu w Kongresie. Zdefiniowane musi być to, czego oczekuje od wywiadu prezydent, ale również i członkowie Kongresu. Politycy i przedstawiciele wywiadu odmiennie definiują i postrzegają rolę wywiadu²⁰. Politycy zazwyczaj chcą zastrzec sobie prawo do decydowania o aktywności wywiadu we wszelkich sprawach – głównie dla zwiększenia szans na sukces polityczny. Pozorne wspólne dążenia do zbudowania odnoszącej sukcesy narodowej polityki bezpieczeństwa nie wystarczają dla głoszenia z gruntu nieprawdziwej, ale „politycznie poprawnej” tezy o jedności widzenia spraw i działania wywiadu i ludzi polityki. Wywiad nie podziela dążenia polityków dla zbudowania polityki nakierowanej przede wszystkim na zwiększenie ich szans na sukces wyborczy. Jak czasem wskazuje się z pewną przesadą, ludzie wywiadu chcą: wiedzieć wszystko, być słuchanymi i wywierać wpływ na politykę. Czy mogą to osiągnąć i czy rzeczywiście są tą – jakby wyglądało – tajemną siłą niepodlegającą regułom demokracji? Mimo licznych przykładów politycznego zaangażowania czy politycznej afiliacji DCI nie jest to regułą dla wywiadu jako instytucji. Ludzie wywiadu mają świadomość, jak widać to z ujawnionych dokumentów i wspomnień, że dbałość o obiektywność ich raportów czyni ich mniej zależnymi od bieżącej polityki. Utrzymanie dystansu wywiadu od polityki nie jest łatwe i w praktyce jest naruszane, ale jest skuteczne w walce o pozycję wywiadu w dłuższej perspektywie. Jeżeli miarą pozycji wywiadu miałyby być to, jak często jego przedstawiciele mają szansę referować dane wywiadu prezydentowi, i to, do jakiego stopnia są słuchani w ważnych sprawach, to rezultat tych poszukiwań nie ma waloru naukowej konkluzji. Przypomnijmy, że William Joseph Casey, mianowany przez Ronalda Reagana na stanowisko DCI, był powołany w skład gabinetu jako pierwszy, co nie świadczyło o jego uprzywilejowanej pozycji (ta zależała od woli prezydenta skorzystania z jego rad), bo i inni, jak np. jego poprzednik adm. Turner, także uczestniczyli w posiedzeniach gabinetu, choć nie na pozycji członków tego – przecież niezdefiniowanego w kon-

¹⁹ P.R. Riley, *CIA and Its Discontents*, [w:] *Intelligence and National Security...*, s. 150.

²⁰ H. Heymann, *Intelligence/Policy Relationship*, [w:] *Intelligence – Policy and Process*, ed. A.C. Maurer [et al.], Boulder 1985; A.S. Hulnick, *The Intelligence Producer – Policy Consumer Linkage. A Theoretical Approach*, „Intelligence and National Security” vol. 1, 1986, s. 212–223; J.E. Steiner, *Challenging the Red Line between Intelligence and Policy*, Washington 2004.

stytucji – ciała²¹. Ponadto należy pamiętać, że w zasadzie wszyscy DCI raportowali codziennie prezydentowi informacje, ale tylko niektórzy z racji określonej postawy prezydenta i zgodności ich sposobu widzenia spraw z koncepcjami prezydenta mogli mówić o sobie jak o ważnych elementach tworzących politykę. W tym stałym kontakcie z prezydentem leży siła wywiadu w ewentualnym wpływaniu na kształt polityki. To także wielkie niebezpieczeństwo stawiania się częścią administracji, nakierowaną na dostarczanie informacji prezydentowi mieszczących się w granicach jego oczekiwań. Na dłuższą metę grozi to utratą zdolności prowadzenia krytycznej analizy danych i nie służy reputacji wywiadu.

Utrzymanie praktycznego i racjonalnego modelu współdziałania wywiadu i świata polityki jest bardzo trudne. Różnice między politykami i ludźmi wywiadu w sprawach dotyczących wywiadu przejawiają się na kilku płaszczyznach²². W kwestii oczekiwań różnica podejścia polega na tym, że politycy zajmują się sprawami, którymi chcą się zajmować, i tymi, którymi muszą się zajmować. Wywiad natomiast oczekuje wskazania politycznego ukierunkowania, wskazania priorytetów. Nie ma jednak komfortu ignorowania spraw, które nie znajdują się wśród priorytetów politycznych. Bez względu na to, czy prezydent rzadko czy często pyta wywiad o opinie, jakie wynikają z jego szerokiego oglądu świata, musi poddawać badaniu i analizom wszelkie ważne problemy współczesnego świata. Zdefiniowanie ich jest niebotycznie trudne i w dużej mierze stwarza wywiadowi szanse w miarę samodzielnego działania, które może wykroczyć poza ramy *political guidance*. To daje mu duże możliwości zbierania danych i tworzenia analiz. Czy jednak ma prawo domagać się od polityków przyjęcia jego opinii, a nawet zmiany polityki? Można sądzić, że tak, ale niekoniecznie tego się od nich oczekuje.

Inne pole widocznych różnic podejścia to kwestia swobody zbierania danych. Politycy nie są skłonni interesować się drobiazgami (te czasem nieefektywne drobiazgi są zazwyczaj podstawą ważnego raportu wywiadu), o ile nie mają one sensacyjnego charakteru. Członkowie Kongresu w sposób naturalny z pewną regularnością zajmują się sprawami budżetu wywiadu. Wielu z nich przyjmuje, że działania wywiadu mają charakter tajny i są w dużej mierze niedostępne nawet dla nich. Zostawiają więc w pewnym stopniu wywiadowi pewien zakres swobody, zakładając, że jeżeli coś wybuchnie w świecie, ten będzie umiał zareagować. Dla wywiadu podstawowe jest więc zbieranie danych bardzo szeroko, o ile nie dostanie wyraźnego zakazu (np. zakaz wysyłania U-2 nad Kubę, zakaz kontaktowania się z opozycją wobec szacha dotyczący oficerów wywiadu w Iranie). Wywiad jest doskonale świadom istnienia ograniczeń ze strony polityki. Ponadto sam z powodów budżetowych i własnego rozeznania narzuca sobie ograniczenia. Są jednak

²¹ O nadzorowaniu pracy wywiadu i relacjach tegoż z prezydentem zob. artykuł: L.K. Johnson, *A Conversation with Helms, a Director of Central Intelligence*, [w:] *Intelligence and National Security...*, s. 230. Helms był DCI w latach 1966-1973.

²² Zob. M.M. Lowenthal, *Intelligence. From Secrecy to Policy...*, s. 180-189.

momenty, gdy świat polityki wkracza na pole wywiadu, domagając się działań sprzecznych z jego punktem widzenia.

Kolejne kwestie, gdzie widoczne są różnice, dotyczą analizy²³. Politycy chcą analizy wspomagającej ich politykę, ich priorytety. To nic nienaturalnego. Odwrotna sytuacja jest wówczas, gdy politycy ignorują wywiad²⁴. Prawdą jest także i to, że w momentach dużych sukcesów polityki i przekonania o jej skuteczności politycy nie czują potrzeby korzystania z analiz wywiadu. Inaczej mówiąc, nie chcą opinii rodzących wątpliwości. Politycy ponadto są poirytowani, że wielokładowy wywiad nie likwiduje różnych problemów, obawiają się, że wywiad może mieć kontakt z opozycją. Poza tym mają dostęp do innych analiz powstających w *think tankach*, w środowisku akademickim, w świecie dziennikarskim i niekoniecznie muszą uważać opinie wywiadu za szczególnie wartościowe. Wywiad chce utrzymać wizerunek swoich raportów jako wiarygodnego źródła informacji, jednak u odbiorców ich raportów nie ma pewności co do poprawności metodologicznej tworzonych analiz z racji ograniczonej możliwości ich weryfikowania. Analizy wywiadu, a więc swego rodzaju ukoronowanie procesu działań wywiadowczych, nie zawsze mają szansę odgrywania roli czynnika kształtującego politykę.

Inne pole sporów to *covert operations*²⁵. Reguły ich funkcjonowania zawarto w dokumencie NSC-4 z 1947 r. Do 1955 r. nie było w zasadzie wypracowanych jasnych reguł współdziałania w tych kwestiach z Departamentem Obrony i Stanu. Jak podaje raport Churcha, zasady współdziałania i koordynacji wprowadzono w 1955 r. i stosowane były one przez lata z pewnymi korektami wprowadzonymi w 1963 i 1970 r.²⁶ Tajne operacje mają różnorodny charakter: propagandowy, a więc są formą wojny psychologicznej, polityczny, ekonomiczny i paramilitarny – nawet zakładający zabicie przeciwnika. Proporcje między poszczególnymi formami tajnych operacji w okresie zimnej wojny układały się następująco: 40, 30, 10 i 20%²⁷. Politycy akceptują te działania, jeżeli są sukcesem. Ich perspektywa jest krótka, w USA maksimum 4 lata. Wywiad jako część administracji podlega rytmowi życia politycznego, ale stara się za wszelką cenę działać w dłuższej per-

²³ Zob. szerzej na ten temat: T.L. Hughes, *The Fate of Facts in a World of Man. Foreign Policy and Intelligence Making*, New York 1976; US Central Intelligence Agency, Center for the Study of Intelligence, *Intelligence and Policy. The Evolving Relationship*, Washington 2004; C. Andrew, *For the President's Eyes Only. Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York 1995.

²⁴ R.S. Cline, *Secrets, Spies and Scholars*, Washington 1976.

²⁵ B. Woodward, *Veil. The Secret Wars of the CIA, 1981-1987*, New York 1987.

²⁶ *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities United States Senate together with Additonal, Supplemental, and Separate Views*, book 1: *Foreign and Military Intelligence*, Washington 1976, s. 425. Komisję tą kierował senator Frank Church.

²⁷ Szerzej na ten temat zob. *Intelligence and National Security...*, art. VI; J.M. McCormick w *American Foreign Policy and Process*, Belmont 2005, s. 415 podaje – za raportem senatora Churcha z 1976 r. – że w latach 1949-1952 przeprowadzono 81 tajnych operacji, za czasów Eisenhowera zatwierdzono 104 operacje, za Kennedy'ego 163, a za Johnsona 142.

spektywie, funkcjonować w ograniczonej zależności od wyborów i ich rezultatów. Niektóre tajne operacje trwają wiele lat, zmieniają swoje formy, a więc oczekiwania wywiadu są zrozumiałe. Dla wywiadu te operacje są czymś wyjątkowym, ich specjalnością, której inna grupa nie może przeciwstawić swoich dokonań, tak jak się dzieje np. w wypadku analiz powstających przecież także poza wywiadem. Warto i to dodać, że politycy oczekują, aby przeprowadzano tajne operacje. Te dają nadzieję na sukces ważny dla przyszłości politycznej. Nieudana tajna operacja to jednak możliwe źródło klęski politycznej, czego m.in. doświadczyła administracja Cartera w sprawie Iranu. Wywiad, świadom skomplikowanego charakteru tych operacji i niebezpieczeństw wynikających z ewentualnej porażki, nie zawsze chce podjąć się takiego ryzyka.

Kolejne pole sporu dotyczy formy i sfery kontaktów między politykami i wywiadem. Politycy nie zawsze umieją korzystać z szeroko rozumianego *briefingu* wywiadu. Tracą zainteresowanie, gdy dostarcza się im niepożądanych wiadomości. Politycy upolityczniają działania wywiadów, m.in. informując go, jakich rezultatów oczekują, przekraczając granice między wskazaniem tematyki i rezultatu. Podstawowy element różniący oba światy wynika stąd, że wywiad gotowy do współdziałania z politykami musi bronić naczelnej zasady działania: ochrony źródeł informacji i metod działania dla utrzymania zdolności funkcjonowania wywiadu²⁸. Wyobraźmy sobie, jak dramatyczne konsekwencje może rodzić przekazanie danych wywiadowczych politykowi prowadzącemu negocjacje międzynarodowe, który dla wzmocnienia swej pozycji negocjacyjnej użyje tych danych w rozmowach. Ujawni to fakt zdobywania tajnych informacji od drugiej strony i może prowadzić do eliminacji drogi przecieku, np. złapania i likwidacji szpiega! Z drugiej strony wywiad istnieje dla realizacji celów politycznych, wspierania polityki. Jeżeli tego nie robi, traci swoją pozycję i przestaje odgrywać swoją rolę. Musi zatem umieć funkcjonować w tej delikatnej sferze. Politycy muszą natomiast zapewnić równowagę między potencjalnym zyskiem, jaki można osiągnąć z konkretnej akcji, a zyskiem, jaki osiągnie się przez nieujawnianie źródeł i metod działania wywiadu. Tarcia są jakby wkomponowane w system, ale wypracowanie warunków współdziałania wzmacnia możliwość wywierania wpływu obu stron na siebie. Racjonalne byłoby, aby politycy polegali w jakimś stopniu na opiniach wywiadu. Społeczność wywiadu powinna dostarczać jak najbardziej rzetelnych analiz i wiedzy o faktach, co jest możliwe, jeżeli politycy będą wyraźnie informować wywiad o kierunkach polityki, obszarach zainteresowania, jak i sprawach, które nie powinny być badane. To jednak nie są partnerzy równi w sile i prawach. Politycy mogą funkcjonować bez wywiadu, a wywiad bez polityków nie może. Światy te są oddzielone niepisaną linią, choć w części przerywaną²⁹. Politycy mogą ją przekraczać, wywiad nie. Relacje te są ponadto coraz bardziej uwikłane w następstwa mechanizmu wyborczego. Także Dyrektor Wywiadu (Director of Central

²⁸ A. Kovacs, *Using Intelligence*, „Intelligence and National Security” 1997, no. 12.

²⁹ J.E. Steiner, *Challenging the Red Line...*

Intelligence), dziś nazwany Dyrektorem Wywiadu Narodowego (Director of National Intelligence, DNI) jest mianowany od połowy lat 70. w następstwie określonego wyniku wyborów prezydenckich i w pewnym stopniu wyborów do Kongresu. Po raz pierwszy dokonał tego Jimmy Carter w 1977 r., zmieniając z politycznych powodów szefa wywiadu George'a W.H. Busha, a potem już inni kontynuowali ten typ zachowania.

Wielkim problemem jest stworzenie mechanizmów nadzorowania pracy wywiadu przez władzę wykonawczą i ustawodawczą³⁰. Władza wykonawcza tworzy zazwyczaj ciała do nadzorowania i oceny działania wywiadu. Za czasów prezydenta Eisenhowera była to Prezydencka Rada ds. Wywiadu Zagranicznego (President's Foreign Intelligence Advisory Board). Egzekutywa koncentruje się na nadzorowaniu działalności szpiegowskiej i tajnych operacji, a czasem też efektywności pracy analitycznej. Także tajne operacje są zatwierdzane przez prezydenta, choć Kongres uzyskuje tu znaczący wpływ – o czym dalej. W globalnych projektach, takich jak np. zwalczanie terroryzmu, problemem jest nadzór nad wieloma agencjami wywiadu, by nie wykroczyły poza ramy wskazane przez prezydenta i nie łamały prawa. Bardzo trudna jest funkcja kontrolowania i oceny analitycznej kompetencji wywiadu. Najbardziej wyraziście realizowano je po 11 września 2001 r., gdy prezydent Bush zalecił dokonanie oceny działań wywiadu w okresie poprzedzającym wojnę z Irakiem i w sprawie broni masowego rażenia³¹. Po raz pierwsze już w połowie lat 70. komisje Kongresu poddały wywiad surowej ocenie z powodu oskarżeń wynikających z afery Watergate i aktywności wywiadu w Chile³². Czy jednak te z natury rzeczy polityczne ciała są zdolne do oceny jakości pracy wywiadu?

Wywiad podlega również kontroli Kongresu i zależy od jego decyzji³³. Podstawowa forma wpływania na funkcjonowanie wywiadu wynika z prawa Kongresu do uchwalania budżetu oraz z prawa do tworzenia prawa. Z tych uprawnień wynika domaganie się Kongresu, aby egzekutywa raportowała mu, czym się zajmuje, w tym kwestie dotyczące wywiadu. W systemie prezydenckim nie jest to mechanizm zależności właściwy demokracji parlamentarnej, ale inne formy tej kontroli ujawniają się szczególnie wówczas, gdy dotyczy to budżetu. W procesie uchwalania budżetu i ustaw dotyczących wywiadu zawarta jest decyzja o uznaniu zasadności poszczególnych wydatków oraz decyzja o skali przyznanych środków. Dokonują tego odpowiednie odrębne komisje Izby i Senatu. Sprawy dotyczące bezpieczeństwa są przedmiotem analizy takich komisji: Senacka Komisja Spraw

³⁰ L.K. Johnson, *America's Secret Power. The CIA in a Democratic Society*, New York 1989.

³¹ Najważniejszy raport dotyczący tych wydarzeń to: *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, Washington 2004.

³² O działaniu dziesiątego DCI Williama Colby'ego w tych latach zob. m.in.: D.F. Garthoff, *Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community, 1946-2005*, Washington 2007; o tych wydarzeniach i CIA zob. T. Weiner, *Legacy of Ashes. The History of the CIA*, New York 2008.

³³ O mechanizmach kontroli Kongresu nad administracją zob. M.H. Halperin, P.A. Clapp, A. Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington 2006, rozdz. 16.

Zagranicznych (Senate Foreign Relations Committee), Komisja Spraw Zagranicznych Izby (House International Relations Committee) oraz komisje zajmujące się budżetem wywiadu. W Kongresie powstały nowe regulacje i instytucje zwiększające możliwość jego wpływania na działania wywiadu. Chodzi tu o poprawkę do Ustawy o pomocy zagranicznej z 1974 r. (The Hughes-Ryan Amendment to 1974 Foreign Assistance Act), gdzie wprowadzono regulę informowania prezydenta o planach prowadzenia tych akcji, ten z kolei miał porozumieć się aż z 8 komisjami obu izb. Ponadto w 1976 r. powstała Komisja ds. Wywiadu Senatu (Senate Intelligence Committee), a w 1977 r. Komisja ds. Wywiadu Izby Reprezentantów (House Intelligence Committee), które zaczęły odgrywać tu szczególną rolę³⁴. Kolejne regulacje wprowadzali prezydenci za pomocą zarządzeń (*executive orders*). Skala włączania się Kongresu do działalności wywiadu bywa uważana czasem za nadmierną ingerencję w sferę działań egzekutywy. Wywiad potrafił jednak ograniczyć dalsze działania na rzecz nałożenia nań restrykcji. Szczególnym tego wyrazem było doprowadzenie do odwołania prowizji ze wspomnianej wyżej The Hughes-Ryan Amendment Ustawą o nadzorze nad wywiadem z 1980 r. (Intelligence Oversight Act of 1980). Ustawa ta nałożyła na prezydenta i wywiad obowiązek informowania o tajnych operacjach tylko dwa komitety ds. wywiadu obu izb. Na dodatek w wypadku ważnych spraw dotyczących bezpieczeństwa ograniczono do 8 liczbę osób, które miały być informowane. Byli to: przewodniczący komisji, ważni jej członkowie, speaker Izby i lider mniejszości a także lider większości i mniejszości Senatu. Ta regulacja generalnie przywróciła równowagę pomiędzy wywiadem, który wraz z władzą wykonawczą domagał się zabezpieczenia tajności operacji, a władzą ustawodawczą, chcącą kontrolować działania wywiadu. W okresie obowiązywania tej ustawy miał miejsce wielki spór w związku z interwencją CIA w Nikaragui. Po aferze Iran-contras wprowadzono nowe ograniczenia działania na wywiad. Prezydent Reagan zgodził się nawet na to, aby najpóźniej dwa dni po przeprowadzeniu operacji poinformować o niej Kongres. Ta batalia wzajemnego wywierania wpływu na siebie przez wywiad i polityków to niekończący się proces, zwiększający możliwości kształtowania polityki przez oba te światy. Tworzenie ustawy budżetowej i proces jej uchwalania to także chwila, gdy omawiany konflikt (czy rywalizacja) staje się widoczny. Wywiad domaga się wieloletniego budżetu i dla pewnych operacji go otrzymuje, ale pod warunkiem wydawania pieniędzy w transzach rocznych. Jest to moment szczególnej przewagi Kongresu w tej grze o pozycję.

Kongres ma także inne potężne narzędzie do wywierania wpływu na działanie wywiadu, tj. przez przesłuchania kongresowe (*hearings*)³⁵. To formuła bardzo często przez niego wykorzystywana. Ponadto Kongres, a szczególnie Senat ma duży

³⁴ J.M. McCormick, *American Foreign Policy...*, s. 418-419.

³⁵ W.R. Jackson, *Congressional Oversight of Intelligence: Search for a Framework*, „Intelligence and National Security” 1990, no. 5; F.J. Smist, *Congress Oversees the United States Intelligence Community*, wyd. 2, Knoxville 1994.

wpływ na powoływanie DCI (DNI), gdyż prezydent może to uczynić za zgodą i radą Senatu. Tu w pełni przejawia się polityczny charakter tego procesu. Wywiad bywa wykorzystywany szczególnie przez Senat w procesie akceptacji traktatu, dostarcza bowiem dane dla potwierdzenia wiarygodności partnera. Wokół wywiadu toczy się także taka batalia: władza wykonawcza godzi się na udostępnianie jego danych, w których zawarte jest to, co potwierdza trafność jej polityki, a opozycja w Kongresie oczekuje tych danych, które może wykorzystać do walki politycznej. Kongres chce regularnie otrzymywać dane w wybranych dziedzinach. Czy jednak jest w stanie je wykorzystywać – tym bardziej że jest to pokaźna liczba kilkudziesięciu raportów rocznie? Bardzo znane są tzw. National Intelligence Estimates – oceny wywiadu przekazywane innym działom administracji³⁶. Wyraźnie widoczne jest oczekiwanie Kongresu, aby wywiad nie zaskakiwał go akcjami, w tym szczególnie spektakularnymi tajnymi operacjami³⁷. Kongresmani nie tylko chcą być informowani o planowaniu akcji, ale chcą nawet mieć współudział w decydowaniu o ich podjęciu. Administracja włącza w praktyce Kongres do planowania operacji, ale sprzeciwia się, aby uznać to za obowiązek prawny.

Współpraca Kongresu z wywiadem do lat 70. była bardzo dobra. Kongres akceptował to, że pewne rzeczy są oczywistym prawem egzekutywy. Jednak już wtedy istniał problem dostępu do tajnych danych wywiadu. Zależał on od władzy wykonawczej, a konkretnie – wywiadu, który był bardzo powściągliwy w tym względzie, a nawet niechętny do udzielania zgody. Wiązało się to z brakiem umiejętności dotrzymania tajemnicy przez członków i pracowników Kongresu. Analizując konkretne przypadki, można jednak stwierdzić, że nie jest to prawdą, bowiem źródłem większej liczby przecieków jest egzekutywa, a nawet CIA. Dodajmy, że dla części członków Kongresu praca w komisji ds. wywiadu nie jest atrakcyjna. Daje wiedzę o wielu sprawach, ale uniemożliwia wykorzystanie jej do walki politycznej. To jest wprost bolesne dla polityka.

Ważnym elementem jest oczekiwanie Amerykanów, że działania administracji będą prezentowane publicznie, będą transparentne. Uznaje się wartość tej reguły dla państwa demokratycznego, jednak dopuszcza się wyłączenia z niej wywiadu. Także w sprawach budżetowych władza uważa, bazując na zapisie konstytucji, że informacje o wydawaniu pieniędzy publicznych muszą być publikowane „od czasu do czasu” i opiera się pokazywaniu danych budżetu wywiadu. Jak w efekcie wytłumaczyć opinii publicznej racjonalność wydatków wywiadu? Liczbą raportów, tajnych operacji? Oczywiście, że nie, a więc należy się zgodzić, że wywiad jest wyłączony z zasadniczych elementów kontroli władzy ustawodawczej i w pewnym stopniu wykonawczej. Jednak, jak wspomniano wcześniej, sprawy wywiadu reguluje The National Security Act of 1947 i Ustawa o reformie wywiadu i o ochronie przed terroryzmem z 2004 r. (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act

³⁶ N.E. Firth, *Soviet Defense Spending. A History of CIA Estimates, 1950-1990*, Texas 1998.

³⁷ W.S. Cohen, *Congressional Oversight of Covert Actions*, „International Journal of Intelligence and Counterintelligence” 1988, no. 2.

of 2004). Sprawy bieżące regulują prezydenci, wydając *executive orders* na temat wywiadu (Gerald Ford uczynił to w 1976 r., Jimmy Carter w 1978 r., Ronald Reagan w 1981 r., George W. Bush w 2004 r.). To wygodna formuła regulowania aktywności wywiadu przez prezydenta, ale z natury nietrwała, gdyż każdy prezydent z łatwością podejmuje decyzje o zmianie zasad poprzednika³⁸.

Wywiad i jego pozycja zmieniają się wraz ze zmieniającą się sytuacją na świecie, nowymi zagrożeniami i wyzwaniem. ZSRR nie jest już głównym obiektem aktywności³⁹. Nowe wyzwania to terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, narkotyki, sprawy ekonomiczne, kwestie zdrowia i zagrożeń dla niego i środowiska naturalnego⁴⁰. W zwalczaniu terroryzmu CIA miała już pewne doświadczenie od początku lat 90., ostrzegając o niektórych planowanych atakach, a przynajmniej o rodzących się zagrożeniach, lecz nie zawsze była słuchana. CIA była włączona do działań Grupy Strategii Antyterrorystycznej (Counterterrorism Strategy Group) pod kierunkiem Richarda Clarke'a. Tam jednak jeszcze w końcu lat 90. można było usłyszeć głosy z pewnych agencji, np. Pentagonu, że przesadza się z informacjami o zagrożeniach ze strony Al-Kaidy. Poirytowany tą postawą Pentagonu szef antyterrorystycznej komórki w Departamencie Stanu miał, jak pisze Clarke w jednym z wywiadów, zapytać jakby proroczo: „What's it gonna take, Dick... Does Al. Qaeda have to attack the Pentagon to get their attention?”⁴¹.

Nowe czasy spowodowały podniesienie kwestii moralnych funkcjonowania wywiadu, granic jego tajności i jego działania, a także ewentualnej akceptacji zasady, że cel uświęca środki⁴². Publicznie podejmowana jest dyskusja nad formami aktywności wywiadu, w tym nad kwestiami: naboru osobowych źródeł informacji, prowadzenia tajnych akcji, zabójstw, tortur (zakazanych w USA na mocy XVIII poprawki do Konstytucji USA). Ważna jest w tym względzie postawa opinii publicznej. W 1995 r. tajne operacje popierało 48% obywateli USA, a 40% ich nie akceptowało, po 11 września 2001 r. badania wskazują, że aż 66% popierało takie operacje⁴³. Wreszcie raport oceniający działania wywiadu sprzed tej daty,

³⁸ C. Andrew, *For the President's Eyes Only...*; D.F. Garthoff, *Directors of Central Intelligence...*

³⁹ L. Freedman, *US Intelligence and the Soviet Strategic Threat*, Boulder 1977; *Selected Estimates on the Soviet Union, 1950-1959*, ed. S.A. Koch, Washington 1993; *Intentions and Capabilities. Estimates on Soviet Strategic Forces, 1950-1983*, ed. D. Steury, Washington 1996; C. Andrew, *For the President's Eyes Only...*; *Watching the Bear. Essays on CIA's Analysis of the Soviet Union*, eds. G.K. Haines, R.E. Leggett, Washington 2003.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob.: M.M. Lowenthal, *Intelligence. From Secrecy to Policy...*, rozdz. 12.

⁴¹ Cyt. za: D. Rothkopf, *Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York 2005, s. 385.

⁴² D.E. Godfrey, *Ethic and Intelligence*, „Foreign Affairs” 1978, no. 56; P.G. Lauren, *Ethics and Intelligence. Policy and Process*, ed. A.C. Maurer [et al.], Boulder 1985.

⁴³ *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, ed. J.E. Rielly, Chicago, s. 37; *World-view 2002. American Public Opinion and Foreign Policy*, eds. M.M. Bouton, B.I. Page, Chicago 2002, s. 23.

a opublikowany w 2003 r., zdecydowanie popiera rozwój wspomnianej formy działania wywiadu⁴⁴. W następstwie tych wydarzeń i raportu komitetu wprowadzono szereg nowych regulacji w relacjach Kongres–wywiad. Realizowanie tej funkcji kontrolnej nie było łatwe wobec tajności działań instytucji i obowiązku chronienia źródeł informacji. Do tej debaty, czy rywalizacji, obu światów włącza się dziś w większym stopniu opinia publiczna i media⁴⁵.

Po 2001 r. zreformowano wywiad, ale jego złożoność nie likwiduje problemów, jakie związane są z rywalizacją i współpracą obu światów w procesie formowania polityki bezpieczeństwa USA. Współczesna struktura wywiadu (US Intelligence Community) jest bardzo skomplikowana. Prezydentowi podlega NSC i doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa (National Security Adviser)⁴⁶. Prezydent korzysta z doradztwa takich ciał kontrolnych, jak: Prezydencka Rada ds. Wywiadu Zagranicznego (President's Foreign Intelligence Advisory Board, PFIAB) i działającej pod jej kierunkiem Rady Nadzoru Wywiadu (Intelligence Oversight Board, IOB). Całość spraw wywiadu koordynowana jest przez dyrektora wywiadu narodowego. Pod jego bezpośrednim zarządem znajduje się: zastępca dyrektora wywiadu narodowego (Deputy Directors of National Intelligence, DDNIs), Rada Wywiadu Narodowego (National Intelligence Council, NIC), Narodowe Centrum Antyterroryzmu (National Counterterrorism Center). Podlega mu bezpośrednio niezależna Centralna Agencja Wywiadowcza oraz agencje wywiadu wojskowego, działające pod nadzorem Sekretarza Obrony (National Geospatial Intelligence Agency, NGA; National Reconnaissance Office, NRO; National Security Agency, NSA; Defense Security Agency, DIA; Army, Navy, Air Force & Marines Intelligence). Z DNI współdziałają: od 2003 r. Departament Bezpieczeństwa Narodowego (Department of Homeland Security, DHS), Wywiad Straży Wybrzeża (Coast Guard Intelligence, CGI), Departament Sprawiedliwości, a szczególnie Federalne Biuro Śledcze (Federal Bureau of Intelligence, FBI) oraz od 2006 r. Agencja Zwalczania Narkotyków (Drug Enforcement Administration, DEA), ponadto Biuro Wywiadu i Badań Departamentu Stanu (State Department Bureau of Intelligence and Research, INR), Departament Energii (Department of Energy), Departament Skarbu. Nie jest to struktura, której łatwo współdziałać, ale odgrywa znaczną rolę w formowaniu polityki USA z racji wiedzy, posiadanych danych i zdolności poddania ich ocenie i analizie. W tym procesie np. CIA znajduje się w częstym konflikcie z różnymi elementami świata polityki. Częsty jest spór z siłami zbrojnymi, dotyczący dowodzenia tajnymi operacjami wojskowymi, w tym także nadzoro-

⁴⁴ Report of the Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001, The House Permanent Select Committee on Intelligence and the Senate Select Committee on Intelligence, 24 VI 2003, [on-line] <http://newfindlow.com/cnn/docs/911rpt/index.html>, dostęp: 30 IV 2013.

⁴⁵ G.F. Treverton, *Reshaping National Intelligence in an Age of Information*, Cambridge 2001.

⁴⁶ Opis struktury wyprowadzony z oficjalnej strony społeczności wywiadu USA; zob. przypis 13.

wania lotów szpiegowskich; z Departamentem Stanu i siłami zbrojnymi w sprawie gromadzenia i analizy danych zbieranych przez agencje wywiadowcze tych działów administracji⁴⁷. Ten proces współdziałania i rywalizacji instytucji zwiększa w efekcie ich zdolność do wywierania wpływu na formowanie polityki i jej realizację. Zagadnienia zasygnalizowane tu to materia do analizy dla wielu dyscyplin, a tajność działań wywiadu nie czyni tego niemożliwym, wręcz skłania do interdyscyplinarnego podejścia. Zbadanie formy i skali wywierania wpływu określonej instytucji na politykę to stały problem badawczy. Tu odniesiono go tylko do wywiadu rywalizującego w tej kwestii ze światem polityków.

⁴⁷ M.H. Halperin, P.A. Clapp, A. Kanter, *Bureaucratic Politics...*, s. 40-47.



www.akademicka.pl

ISBN 978-83-7638-375-0



9 788376 383750