

Andrzej Mania

Przekształcanie Departamentu Stanu i służby zagranicznej za prezydentury Harry'ego S. Trumana

W historii State Department i Foreign Service of the US, lata prezydentury Trumana oceniane są jako czas najważniejszych zmian tych instytucji. Wtedy dokonało się swego rodzaju przejście od „starej” do „nowej” dyplomacji. Istotą tych przemian było dostosowywanie wewnętrznych struktur, wprowadzanie regulacji mających przygotować te instytucje do zadań państwa, które zyskało rangę supermocarstwa i definiowało swój interes narodowy jako obejmujący sprawy i problemy o wymiarze światowym. Stany Zjednoczone zdefiniowały także swojego przeciwnika jakim był komunizm i ZSRR.

Proces tworzenia nowoczesnej profesjonalnej służby zagranicznej dokonał się w XX w. Prawną podstawą funkcjonowania nowoczesnej służby zagranicznej był *Foreign Service Act of 1924*, zwany *Rogers Act* – od jego inicjatora, Jacoba Rogersa, kongresmana z Massachusetts. Ustawa ta zaczęła obowiązywać 24 maja 1924 r.¹ Dokonała epokowej zmiany, łącząc działające odrębnie od momentu powstania USA – służbę konsularną i dyplomatyczną i tworząc Foreign Service of the US². Służba stawała się profesjonalna i wyspecjalizowana, i dalej podlegała zmianom zmierzającym ku specjalizacji i unifikacji³.

W kolejnych latach wiele zdziałano właśnie w kierunku unifikacji dawnych oddzielonych służb. Znalazło to odzwierciedlenie w kolejnej ustawie (będącej korektą *Rogers Act*⁴),

¹ Zob.: *The Statutes at Large of the United States of America from December, 1923, to March 1925*, Vol. XLIII, book 1, part 1: *Public Act and Resolutions*, Washington GPO 1925, s. 140 i nast.; zob. także: 43 Stat. 140; T. H. Lay, *The Foreign Service of the United States*, New York 1925, s. 407–416; *The Rogers Bill*, „American Consular Bulletin” (dalej: ACB), July 1924, Vol. 6, No. 7, tam pełne omówienie ustawy.

² Szerzej o Departamencie Stanu i jego służbach zagranicznych: A. Mania, *Department of State 1789–1939. Pierwsze 150 lat udziału w polityce zagranicznej USA*, [w druku w Wydawnictwie UJ].

³ R. D. Schulzinger, *The Making of the Diplomatic Mind: The Training, Outlook, and Style of United States Foreign Service Officers, 1908–1931*, Middletown 1975, s. 115.

⁴ W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, „The American Foreign Service Journal” (dalej: AFSJ) 1952, Vol. 29, No. 9, s. 62.

*Reorganization Act of February 23, 1931*⁵, który znany jest jako tzw. *Moses-Linthicum Act* (nazwa od nazwisk kongresmana J. Charlesa Linthicuma z Maryland i senatora George'a H. Mosesa z New Hampshire), który uregulował kwestie równego traktowania członków służby zagranicznej, bez względu na poprzednią służbę⁶.

Jednym z problemów, z którym musiała zmierzyć się służba zagraniczna podległa Departamentowi Stanu, było powołanie w 1927 r. Foreign Commerce Service podległej Departamentowi Handlu. Natomiast w 1930 r. Kongres utworzył Foreign Agricultural Service podległą Departamentowi Rolnictwa (*Act of June 5, 1930*)⁷. Status tych służb był nieco inny od członków służby zagranicznej USA. Mieli bowiem status dyplomatyczny i równocześnie należeli do służby cywilnej, co mnie dotyczyło członka służby zagranicznej.

Kolejny krok w przekształcaniu Departamentu Stanu dokonał się dzięki *Reorganization Act of 1939* z 3 kwietnia, który dał prezydentowi prawo do tworzenia nowych jednostek. Z kolei *Reorganization Plan No. 2* z 9 maja 1939 r. zapowiedział przekazanie Departamentowi Stanu części spraw dotyczących spraw zagranicznych prowadzonych przez Departament Handlu i Departament Rolnictwa. Wprowadzono to w życie 1 lipca 1939 r., gdy prezydent wydał odpowiednie zarządzenie wykonawcze. Dokonała się tym samym konsolidacja służby zagranicznej. W efekcie 105 osób z Departamentu Handlu zostało włączonych do Departamentu Stanu, podobnie uczyniono także z 9 osobami związanymi z Departamentem Rolnictwa. Umożliwiło to dokonanie konsolidacji służby zagranicznej z zachowaniem pewnej ich odrębności funkcjonalnej⁸. Zachowano nadal pewną odrębność attachatów wojskowych, ale z obowiązkiem ścisłego współdziałania z szefem placówki.

Wojna postawiła służbę w nowej sytuacji. 1 października 1939 r. w Departamencie Stanu pracowało około 4000 pracowników, z tego 833 było członkami służby zagranicznej⁹. Ci ostatni zostali włączeni do działań wynikających z toczącej się wojny, w tym do negocjowania układów pomocy w ramach *Lend Lease*, do negocjowania zakupów wojennych, działań na rzecz tego, aby wrogowie nie używali amerykańskich handlowych i finansowych środków dla celów sprzecznych z amerykańskimi, do przeciwstawiania

⁵ 46 Stat. 1207; The Honorable J.B. Steward, *Foreign Service Milestones*, AFSJ 1947, Vol. 24, No 1. Artykuł ten przypomina, że kolejne o tak znaczących charakterze ustawy reformujące Foreign Service miały miejsce w Act of My 3 1945, a szczególnie The Act of August 13, 1946, tj. Foreign Service Act of 1946.

⁶ T. S. Estes, E. A. Lightner Jr., *The Department of State*, New York 1976, s. 35; J. Steward, *Foreign Service Milestones*, AFSJ 1947, Vol. 24, No 1, s. 17; W. W. Blancke, *The Foreign Service of the United States*, foreword by L. W. Henderson, New York 1969, s. 20.

⁷ 46 Stat. 497.

⁸ R. Hilton, *Worldwide Mission...*, s. 211; W. Barnes, J. H. Morgan, *The Foreign Service of the United States; Origins, Development, and Functions, Historical Office*, Bureau of Public Affairs Department of State 1961, s. 222 (podaje, że własne służby zagraniczne ustanowiły także Department of Interior dla Bureau of Mines od 1935, ale te włączono do DoS dopiero w 1943).

⁹ W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 242; A. Mania, *Departament Stanu i Foreign Service w latach drugiej wojny światowej*, [w:] *Wartości polityczne. Księga dedykowana Prof. Bogusławie Bednarczyk*, red. J.M. Majchrowski, B. Stoczewska, Kraków 2010, s. 327–342.

się propagandzie państw Osi, działania na rzecz rozwijania współpracy z państwami w ramach polityki dobrego sąsiedztwa, walki o potrzebne surowce, do tworzenia analiz dotyczących przyszłego biegu wydarzeń i przygotowania dalekosiężnych celów opartych na zasadach Karty Atlantyckiej. Kolejne pole aktywności członków tej służby, także związane z wojną, to analizowanie i raportowanie o statusie firm i ludzi utrzymujących biznesowe kontakty z USA, szczególnie w krajach Ameryki Łacińskiej. Godne uwagi i uznania jest także i to, że za ważną sferę działania uznano realizację programu *The Cultural Relations Programs*. Zakładał on potrzebę utrzymywania kontaktów z ludnością innych krajów dla lepszego zrozumienia się i ewentualnej akceptacji amerykańskiej oferty kulturalnej. Stworzono programy radiowe, filmy, tłumaczono periodyki, zakładano jednostki promowania kultury, wystawy itd.

Wojna dodała służbie zagranicznej nowych obowiązków także w zakresie ochronie obywateli USA i innych zaprzyjaźnionych narodów¹⁰. Wyraźnie wzrosło także znaczenie aktywności przy zbieraniu i analizie danych o państwach, ludziach, gospodarce itd. Wielu pracowników z doświadczeniem dyplomatycznym włączyło się w efekcie do pracy w Research and Analysis Branch of the Office of Strategic Services, którego pracami kierował William L. Langer, profesor Harvardu¹¹.

Ten wzrastający zakres obowiązków wywołał potrzebę zwiększenia liczby osób pracujących w sferze zagranicznej. Dodatkowym uzasadnieniem dla powołania nowych ludzi było i to, że prezydent Franklin D. Roosevelt nie w pełni ufał profesjonalnej służbie zagranicznej, uważając jej członków za konserwatystów i tradycjonalistów, którzy nie sympatyzowali z celami jego administracji¹². W efekcie w lipcu 1941 r. utworzono pierwszą grupę służby pomocniczej (Foreign Service Auxiliary)¹³. Byli to ludzie powołani na czas wojny. Należeli do nich specjaliści w konkretnych dziedzinach, także technicznych, oraz młodszy pracownicy mający ich wspomagać.

W czasie wojny niektóre zadania dotyczące zagranicy, a związane z działaniami wojennymi przekazano nowym agendum federalnym, które potrzebowały ludzi o kwalifikacjach pracowników służby zagranicznej. Były to: Economic Defense Board (potem Board of Economic Warfare), Lend Lease Administration, Coordinator of Inter-American Affairs, Office of War Information, Office of Strategic Services. W efekcie 90% nowo przyjętych pracowników do służby zagranicznej znalazło się poza Departamentem Stanu.

Sposób wykorzystania służby zagranicznej był pochodną sposobu prowadzenia polityki zagranicznej w warunkach wojny. Całość władzy znajdowała się w rękach prezydenta Franklina D. Roosevelta, a pod koniec wojny – prezydenta Harry'ego Trumana. Sekretarzem stanu od marca 1933 do 30 listopada 1944 r. był Cordell Hull, a od

¹⁰ *Our Foreign Service in Time of War, from the Congressional Record of 22 June 1942*, AFSJ 1942, Vol. 19, No. 8.

¹¹ *Before the Joint Survey Group*, AFSJ 1944, Vol. 21, No. 10.

¹² O OSS zob. m.in.: A. Mania, *Związek Radziecki w studiach Office of Strategic Services w latach II wojny światowej*, [w:] A. Mania, *Studia z dziejów stosunków amerykańsko-radzieckich w okresie II wojny światowej*, Kraków 1989; A. L. Steigman, *The Foreign Service of the United States: First Line of Defense*, foreword by C. C. Laise, Boulder 1985, s. 23; W. W. Blancke, *The Foreign Service...*, s. 22.

¹³ W. Barnes, J. H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 254.

30 listopada 1944 do 27 lipca 1945 r. Edward Stettinius Jr.¹⁴ Po nim, w okresie powojennym sekretarzami byli: James F. Byrnes, George Marshall i Dean Acheson. Im więc przypadło zadanie wprowadzenia nowych regulacji i reform zmieniających służbę zagraniczną, które miały uczynić ją przydatną najpierw do zadań czasu wojny, a potem pokoju. Jednym z ich zadań było uczestnictwo w tym okresie w wielu konferencjach, które przyczyniło się do wytworzenia swego rodzaju *ministerial diplomacy*. C. Hull od czerwca 1933 do listopada 1943 r. odbył 29 ważnych wizyt. W następnych latach nadal korzystano z tej formy dyplomacji, czasem nazywanej także *summit diplomacy*, np. J. Byrnes odbył 9 wizyt, G. Marshall 14, D. Acheson 22¹⁵.

Wspomniane zmiany dokonywały się już od początku wojny. W latach 1939–1941 dokonano pierwszego przekształcenia struktury Departamentu Stanu. Wywołały to zmiany w otoczeniu Departamentu, głównie powstanie nowych agend i pól aktywności państwa. Rosnące znaczenie problematyki wojennej spowodowało utworzenie w Departamencie Stanu Wydziału Polityki Handlowej i Porozumień (Division of Commercial Policy and Agreement)¹⁶. Powstała także konieczność wytworzenia mechanizmów współpracy departamentów Stanu, Wojny i Marynarki¹⁷. Dla sprostania nowym zadaniom umożliwiającym współdziałanie z innymi i zajmowania się sprawami ekonomicznymi prowadzono od października 1942 r. w Departamencie Stanu szkolenia. Pierwsze dotyczyły spraw ekonomicznych okresu wojny oraz następstw wojny dla gospodarki światowej¹⁸. Wykłady prowadzone były przez przedstawicieli trzech wspomnianych departamentów oraz Board of Economic Warfare i War Production Board. Z czasem zwiększono zakres oferowanych wykładów.

Wreszcie po rozproszonych drobnych korektach strukturalnych przyszedł czas na całościową reformę. Tę wprowadzono 15 stycznia 1944 r. na mocy zarządzenia sekretarza Hulla¹⁹. Kolejny etap tej reformy wdrożono w grudniu tego roku. Przekształcono wówczas strukturę, której podstawowym elementem stały się urzędy (Offices); początkowo utworzono ich 12. Zastąpiły ponad 60 samodzielnych wydziałów (Divisiones), do tego momentu bezpośrednio podległe Podsekretarzowi Stanu, co uczyniło ten model niefunkcyjnym i wywołało potrzebę reformy. Te nowe biura podzielone były na wydziały. Były tam cztery biura geograficzne tj.: American Republic Affairs, European

¹⁴ E. Plischke, *U.S. Department of State; a Reference History*, Westport 1997, s. 274, tab. 6.1: Department of State Principal Officers, 1913–1945.

¹⁵ *Ibidem*, s. 410.

¹⁶ Zob.: *The Following Clarification and Interpretation of Executive Order No. 9128 of April 13, 1942, in Respect of Certain Functions of the Department of State and the Board of Economic Warfare, was Issued by the White House on May 20, 1942*, AFSJ 1942, Vol. 19, No. 7.

¹⁷ O procesie tworzenia OSS i współdziałaniu wywiadów I departamentów zob. m.in.: A. Mania, *Związek Radziecki w studiach...*; S. Chapins, H. Noter, *Cooperation Between the State, War and Navy Departments*, AFSJ 1940.

¹⁸ A. M. Doyle, *The Department's Foreign Service School in Wartime Economic Work*, AFSJ 1942, Vol. 10, No. 12.

¹⁹ E. Plischke, *U.S. Department of State...*, s. 274, tab. 6.1: Department of State Principal Officers 1913–1945, s. 301; J. L. McCamy, *The Administration of American Foreign Affairs*, New York 1950, s. 51–57; J. C. Ross, *The Reorganized Department of State*, AFSJ 1944, Vol. 21, No. 3.

Affairs, Near Eastern and African Affairs oraz Far Eastern Affairs, które objęły większe obszary działania i większy zakres rzeczowy spraw. Sprawy ekonomiczne znalazły się w dwóch biurach: Economic Affairs oraz Wartime Economic Affairs. Ostatecznie wypadło ze struktur Departamentu Stanu pojęcie Biura (*Bureau*, istniejące od reformy w 1830 r.). Jeżeli brać pod uwagę zakres dokonanych zmian, to reforma ta może być porównana z tymi, których dokonali sekretarz Fish w 1870 r. czy sekretarze P. Knox, F. Kellogg.

Zmiany przyczyniły się do swego rodzaju wybuchu aktywności ciał odpowiedzialnych za planowanie powojenne. Pierwszy był Komitet Programów Powojennych (Committee on Postwar Programs). Powstał także Komitet Polityczny Departamentu Stanu (Department of State Policy Committee), który tworzyli: jako przewodniczący Sekretarz Stanu, a jako wiceprzewodniczący Podsekretarz Stanu oraz asystenci sekretarza, specjaliści asystenci sekretarza, doradca prawny, oraz dyrektorzy wszystkich urzędów. Już na początku wojny zainicjowano szczegółowe studia nad kwestiami dotyczącymi przyszłości, do pewnego stopnia przypominające *The Inquiry* z czasów Wilsona²⁰. W tym celu powstał wewnętrzny zespół w Departamencie Stanu, którym kierował Leo Pasvolsky, gubernator Nowego Jorku (jako *special assistant*). Jego zastępcą był dr Harley Noter. Formalnie ci dwaj kierowali od lutego 1941 r. Wydziałem Badań Specjalnych (Division of Special Research). Efektem jego prac było przygotowanie wielu analiz dotyczących świata powojennego. W zakresie tej problematyki bardzo ważne było powołanie jednostki odpowiedzialnej za długoplanowe i średnioterminowe plany, Doradczego Komitetu ds. Stosunków Międzynarodowych (The Advisory Committee on Problems of Foreign Relations), kierowanego przez Podsekretarza Stanu Wellesa. Poza nim w skład komitetu wszedł także m.in. wiceprzewodniczący Hugh Wilson oraz R. Walton Moore, George Rublee i Leo Pasvolsky²¹. Podobne zadania realizował Advisory Committee on Postwar Foreign Policy, powstały z inicjatywy Hulla, a utworzony przez prezydenta. Bieżącymi sprawami kierował Hull, aktywnie udzielał się również Podsekretarz Stanu S. Welles czy asystenci sekretarza: Dean Acheson i Adolf A. Berle, a także doradca ekonomiczny Herbert Feis, doradca prawny Hackworth, szefowie kilku wydziałów i przedstawiciele innych departamentów²².

Nadal uważano za istotne prowadzenie działalności informacyjnej na świecie i w tym celu utworzono Urząd Informacji Publicznej (Office of Public Information). Nie zamierzano także w czasie wojny rezygnować z prowadzenia akcji promowania kultury. Dawny Wydział Spraw Kulturalnych (Division of Cultural Affairs) został

²⁰ Szerzej zob.: A. Mania, *Europa Środkowa w celach polityki USA w latach I wojny światowej. 14 punktów Wilsona*, [w:] *Państwa europejskie na drodze do niepodległości (w drugiej połowie XIX i XX wieku)*. *Studia ofiarowane Profesorowi Marianowi Zgórniakowi*, red. I. Stawowy-Kawka, W. Rojek, Kraków 2003.

²¹ Szerzej zob.: *Department of State, Postwar Foreign Policy Preparation 1939–1945...*; A. Mania, *Cele wojenne i pokojowe Związku Radzieckiego w studiach Departamentu Stanu w latach 1941–1944*, [w:] A. Mania, *Studia z dziejów stosunków...*

²² G. H. Stuart, *The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel*, New York 1949, s. 378–381; *Department of State, Postwar Foreign Policy Preparation 1939–1945...*, s. 58–59, 63–65.

przekształcony w dwa wydziały, wchodzące w skład powyższego Office of Public Information (Division of Motion Picture and Radio oraz Division of Science Education and Art)²³.

W sprawach dotyczących funkcjonowania służby zagranicznej, reforma z 15 stycznia 1944 r. zakładała utworzenie Urzędu Administracji Służby Zagranicznej (Office of Foreign Service Administration), od czerwca nazwa tego biura zmieniona została na Urząd Służby Zagranicznej (Office of the Foreign Service). W kwietniu 1945 r. dokonano dalszych korekt. W ramach tego urzędu powstały: Division of Foreign Service Planning, Division of Training Services, Division of Foreign Reporting Services. Kolejne przekształcenia w zasadach funkcjonowania służby zagranicznej wprowadził *Act of May 3, 1945*, który dokonał korekty regulacji z *Moses-Linthicum Act of 1931*²⁴.

Reforma z 1944 r. to dzieło Hulla i Stettinusa, choć jej wdrażanie przypadło Jamesowi F. Byrnesowi już za prezydentury Harry'ego Trumana. Struktura departamentu nie była stabilna, rzeczywistość wymuszała dalsze zmiany. W końcu wojny było to 22 urzędów i 50 wydziałów, obejmujących swoim zakresem działań zaangażowanie USA w sprawy światowe²⁵. Dla informacji wskazać można, że sprawy Polski znajdowały się w Office of Europe nadzorowanym przez Jamesa C. Dunna, a konkretnie ulokowane były w Division of Eastern Europe.

Czas wojny nie tylko przyniósł nowe pola aktywności, nowe struktury, ale dokonał także zmian w samej służbie zagranicznej i jej profilu. Po pierwsze, wojna przyczyniła się do osłabienia wpływów silnego dotąd systemu podziału łupów w zakresie mianowań i awansów, które w coraz większym stopniu zaczęły wspierać się na jakości pracy i kwalifikacjach. Tylko najwyższe stanowiska były oferowane osobom ze względów politycznych.

Po drugie, w czasie wojny zmienił się czasowo zakres terytorialny i rzeczowy funkcjonowania amerykańskiej służby. USA przed wojną miała swoje placówki w 68 krajach, w czasie wojny było ich 51²⁶. Wzrastała liczba mianowań szefów placówek w randze ambasadora. W czasach II wojny wzrost ten był najszybszy – mianowano wówczas aż 41 ambasadorów. W dniu śmierci prezydenta Roosevelta USA miało placówki w 50 krajach, z czego 36 kierowali ambasadorzy, 13 ministrowie pełnomocni i jeden chargé d'affaires (w Państwie Kościelnym). Niektórzy akredytowani byli przy rządach na wygnaniu. Stosowano też zasadę mianowań na kilka równoległych placówek.

Po trzecie, wojna wytworzyła zjawiska działania nowych instytucji na arenie międzynarodowej oraz pojawiła się instytucja specjalnych wysłanników prezydenta i wspomniana wyżej dyplomacja konferencyjna z udziałem prezydenta i szefów Departamentu Stanu.

Po czwarte, uległ przekształceniu profil społeczny służby. Warto dodać, że nawet w tym okresie pojawiały się bardzo krytyczne oceny amerykańskiej dyplomacji, ba-

²³ J. C. Ross, *The Reorganized Department of State...*

²⁴ W. Barnes, J. H. Morgan, *The Foreign Service...*, s. 253.

²⁵ Strukturę DoS w 1945 r. zob.: E. Plischke, *U.S. Department of State...*, s. 274, tab. 6.1: Department of State Principal Officers 1913–1945, tab. 6.2, s. 305.

²⁶ E. Plischke, *U.S. Department of State...*, s. 316.

zujące na dawnych uprzedzeniach. Dla wielu krytyków dyplomaci byli grupą snobów, wywodzącą się z Harvardu, którzy nie rozumieli Ameryki i żyli w atmosferze odziedziczonego bogactwa. Dla zdobycia argumentów do dyskusji na temat służby zagranicznej przeprowadzono na przełomie roku 1944/1945 badanie dotyczące zawodowego doświadczenia i wykształcenie członków tej grupy²⁷. W efekcie stwierdzono, że ukończyli oni 316 różnych szkół. Pewna dominacja wielkich prywatnych szkół była nadal widoczna i dotyczyła uniwersytetów wschodniego wybrzeża, jak Harvard, Georgetown, Yale, Princeton, George Washington i Columbia.

Uzupełniając powyższe uwagi można dodać, za *Statistical Survey of the Foreign Service*, dane przedstawione przez Daniela Gaudina w październiku 1945 r.²⁸ Omówił on profil 800 członków służby zagranicznej i stwierdził, że: 71 osób skończyło Harvard, 57 Yale, 48 Princeton, 28 Georgetown, 26 California, 22 Stanford, 15 George Washington, 13 Columbia, 12 Dartmouth, 11 Michigan, 11 Virginia, 11 Wisconsin, 10 Minnesota, 9 Illinois, 8 Cornell, 8 Pennsylvania oraz 8 US Military Academy. To rozproszenie jest wyraźne i jeżeli porówna się je z danymi w początku wieku, gdy z Harvardu pochodziła blisko połowa dyplomatów i ponad 30% konsulów, nastąpił wyraźny proces demokratyzacji tej służby.

Po piąte, już w czasie wojny podjęto w Departamencie Stanu i American Foreign Service Association debatę na temat tego, w jakim kierunku powinien iść rozwój służby zagranicznej po wojnie. W wielu wypowiedziach jego członkowie proponowali różne koncepcje zmian dotyczących służby zagranicznej. Wielu koncentrowało swoje rozważania na kwestiach wykorzystania korpusu służby zagranicznej z czasów wojny w okresie powojennym. Podnoszona była kwestia granic wieku dla przyjmowanych do służby, wobec preferowania osób w wieku 21–35 lat. Sprawy przyszłości służby stała się przedmiotem wielu wypowiedzi i zamieszczano je w „*American Foreign Service Journal*”. Ogłoszono swego rodzaju konkurs na teksty dotyczące pożądanых zmian w funkcjonowaniu służby zagranicznej. Są to bardzo ciekawe, analityczne wypowiedzi, w których wskazywano na różnorodne kwalifikacje, w tym potrzebę posiadania przez członków tej korporacji umiejętności w wielu dziedzinach, odległych od tradycyjnego rozumienia zadań dyplomacji²⁹. Liczne głosy koncentrowały się na potrzebie zmiany systemu kształcenia, egzaminów, kwalifikacji dla pełnienia tej służby, warunkach

²⁷ *From a Recent Study of the Foreign Service*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 2.

²⁸ D. Gaudin, *Statistical Survey of the Foreign Service*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 10.

²⁹ J. Orr Denby, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to Meet its War and Postwar Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 2; tekst korespondował z wypowiedzią sekretarza stanu Stettinusa z 21 grudnia 1944 w Constitution Hall, zob. także: *Remarks of the Secretary of State to the Staff and Personnel of the Department of State*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 2; E. A. Gullion, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to Meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 3; C. A. Bay, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 10; W. Perry George, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 11.

placy, sposobie mianowań na stanowisko szefa misji, systemie urlopów, kwalifikacjach i kształceniu językowym, warunkach emerytalnych³⁰.

Lektura tych tekstów doskonale potwierdza stan świadomości korpusu służby zagranicznej, który miał przekonanie o swych możliwościach, wartości i potrzebie zmian w celu doskonalenia swoich możliwości działania. Wojna odegrała tu szczególną rolę.

Już pod koniec wojny, a szczególnie po niej powstało szereg analiz dotyczących zmian, jakie należało wprowadzić w organizacji Departamentu Stanu i służby zagranicznej. Były to studia powstałe w kilku instytucjach³¹: Bureau of the Budget, Commission on Organization and Administration of State Department; State Department, Combating State Department and Foreign Service Personnel; State Department, Combating State Department and Foreign Service Personnel Gradually (Selden Chapin and Andrew B. Foster Report); State Department, Combating State Department and Foreign Service Personnel (O. L. Nelson); Congress, House of Representatives, Foreign Affairs Committee, Reorganization of the Foreign Service; State Department, Reorganization of the State Department (John E. Peurifoy); Brookings Institution, Governmental Mechanism for the Conduct of Foreign Relations (Leo Pasvolsky); Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government (1st Herbert Hoover Commission) Task Force and General Reports, 1949; Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs. Organization and Administration of the State Department, 1949; State Department, Secretary of State's Advisory Group on Amalgamation of the State Department and Foreign Service; State Department, Secretary of State's Advisory Committee on Personnel (James H. Rowe, Jr., Committee); Brookings Institution, Administration of Foreign Affairs and Overseas Operations (for Bureau of the Budget); Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, State Department Personnel Improvement Plan; Congress, Senate, Committee on Government Operations, Overseas Activities of the Government; Woodrow Wilson Foundation, Organization and Control of Foreign Policy (William Y. Elliott).

Te wymienione dokonania da się zgrupować w dwa okresy, oba charakteryzujące się przekształcaniem Departamentu Stanu w celu dostosowania się do potrzeb nowego mocarstwa. Pierwszy okres to lata 1945–1946, druga fala to 1949–1950³².

Reformy 1945 r. to: 1) 3 maja 1945 r. prezydent Truman (*Act of May 3 1945–1959 Stat. 102*) podpisał ustawę dotyczącą zasad funkcjonowania tzw. Staff Corp i Reser-

³⁰ E. G. Trueblood, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 4; S. Chapin, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 6; W. Adams, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 7; J. W. Gantenbein, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 8; R. Mills McClintock, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 9; E. J. G. McCargar, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ 1945, Vol. 22, No. 12.

³¹ E. Plischke, *U.S. Department of State...*, s. 447.

³² W. Gerber, *Organization Reform Since World War II*, „Foreign Service Journal”, November 1959.

ve Corps w ramach Foreign Service; 2) wydano *Executive Order* z 31 sierpnia oraz 20 i 27 września o przekazaniu do Departamentu Stanu 10 tys. ludzi z: Biura Zagranicznego Biura Informacji Wojennej (Office of War Information), z Urzędu Spraw Wewnętrznamerykańskich (Office of Inter-American Affairs); z administracji programem *Lend Lease* i innych instytucji: Foreign Economic Administration oraz z Oddziału Spraw Badawczych i Analitycznych Office of Strategic Services; 3) w sierpniu Biuro Budżetu zarekomendowało połączenie personelu Departamentu Stanu i Foreign Service. Jednak w grudniu sekretarz James F. Byrnes sprzeciwił się tej idei w realizowanej formie i ją zablokował.

W 1946 r. dokonano znaczniejszych zmian: 1) w kwietniu wdrożono *Russel Plan* przygotowany przez Donalda S. Russella, asystenta sekretarza ds. administracyjnych, zgodnie z którym regionalne wydziały w ramach grupy zajmujących się wywiadem (Division of Research for Europe, Division of Research for Near East and Africa etc.) zostały wyłączone z jurysdykcji special assistant i ulokowane pod kierownictwem odpowiednich Biur (Office of European Affairs, Office of Near Eastern and African Affairs etc.). Zdecydowany opór wobec tej reformy wsparty był na argumentacji, że analizy wywiadu mogły stać się mniej obiektywne i w efekcie 10 miesięcy później, nowy Sekretarz Stanu przywrócił dawny model działania; 2) 3 lipca prezydent Truman podpisał Act of July 1946–1960 Stat. 426, znany jako *Foreign Service Manpower Act*. To pozwoliło na mianowanie 250 oficerów w 2 lata na stanowiska różnych klas.

Lata 1947 i 1948 to okres doskonalenia działania służby zagranicznej, w dużej mierze pod wpływem zmiany otoczenia Departamentu Stanu i wypracowania koncepcji polityki, jak np. doktryny powstrzymywania czy doktryny Trumana. Wtedy doszło do przekształcania struktur zarządzania sprawami militarnymi i wywiadem w USA oraz samym Departamentem Stanu przez utworzenie Policy Planning Staff i przeniesienie Departamentu Stanu do nowej siedziby, zajmowanej do tej pory przez Departament Wojny.

Zmiany w roku 1949 i latach następnych były w znacznym stopniu efektem korzystania z wyników prac Komisji ds. Reorganizacji Władz Wykonawczych (Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government – tzw. Herbert Hoover Commission). W ślad za rekomendacjami, dla zwiększenia efektywności mianowano dwóch asystentów sekretarza (jeden dla spraw rzeczowych i jeden dla administracji), aby zastąpił jednego *deputy undersecretary*; mianowano także *assistant secretary for Congressional Relations*; mianowano też czterech asystentów do kierowania regionalnymi biurami dla ważnych regionów świata i do nadzorowania wielostronnych stosunków, zainicjowano w ślad za rekomendacjami program amalgamacji personelu Departamentu Stanu i służby zagranicznej; 3) powstało Bureau of German Affairs, kierowane przez dyrektora z rangą asystenta sekretarza, wówczas bowiem zakończono działania Military Government of Germany i sprawy niemieckie przeniesiono do Departamentu Stanu.

W 1950 r. można odnotować takie działania: 1) administracja Point Four Program o technicznej pomocy i ekonomicznego rozwoju została przekazana do Departamentu Stanu (tzw. Technical Assistance Group); 2) przekazanie dawnych funkcji Departamentu Stanu do National Archives (kwestie publikacji Statutes at Large i potwierdzanie przez Departament Stanu przyjęcia poprawek konstytucyjnych); 3) Secretary's Advisory Com-

mittee on Personnel, składający się z Jamesa H. Rowe'a Jr., Roberta Ramspecka i Williama E. DeCourneya zarekomendowali amalgamację 1500 pozycji w Departamencie Stanu w Foreign Affairs Service. Dwa następne lata to niełatwa próba realizowania tego projektu. Sprawy w następnych latach zostały podjęte w Wriston Report z 1954 r.

Ta ostatnia kwestia zajmowała wielu reformatorów. Od dawna podejmowali kwestie wytworzenia nowego modelu współdziałania członków służby zagranicznej i urzędników merytorycznych, mających prowadzić do wytworzenia połączonej Amalgamated Foreign Service³³. Wielkie znaczenie miała tu rozpoczynająca prace w lipcu 1947 r. Komisja ds. Reorganizacji Władz Wykonawczych (Commission on the Reorganization of the Executive Branch of the Government) pracująca pod kierunkiem byłego prezydenta USA Herberta C. Hoovera. Jeszcze zanim komisja podjęła pracę, rozważano kwestie ujednoczenia służb. Sprawa nie była łatwa, gdyż pojawił się także pewien problem konstytucyjny wynikający z tego, że Departament Stanu i służba zagraniczne miały różne podstawy prawne działania. Konstytucja nie zawiera klauzul o departamencie, jest tam natomiast upoważnienie dla prezydenta mianowania ambasadorów i konsulów. Departament Stanu powstał dzięki ustawie z 27 lipca 1789 r., najpierw nazywając się Department of Foreign Affairs. Sprawy funkcjonowania służb, a dokładnie konsularnej, uregulowano ustawą z 14 kwietnia 1792 r. Ujednoczenie tych służb wymagało znalezienia nowej podstawy działania.

Już od początku XX w. wybitni pracownicy Departamentu Stanu, jak Willbur Carr, podnosili potrzebę większej wymiernalności między Departamentem i służbą zagraniczną. To w dużym stopniu zrealizował Foreign Service Act of 1946, o którym będzie mowa dalej. Doświadczenie wojenne wzmogło zainteresowanie połączeniem potencjałów ulokowanych w Departamencie Stanu i służby zagranicznej. Idea *single service under the Secretary of State* zawarta została w kilku dokumentach wewnętrznych Departamentu³⁴. Rozważania kontynuowano także po uchwaleniu *Foreign Service Act of 1946*. Bardzo wyraźnie wsparcie dla idei unifikacji zawarto właśnie w rekomendacjach Hoover Commission, gdzie wspierano plan tworzenia Foreign Affairs Service³⁵. Analiza postaw pracowników dyplomacji i pracowników Departamentu Stanu wykazała, że 81% Civil Service Officers i 78% Foreign Service Staff Officers oraz 59% członków służby zagranicznej popierało ideę połączenia (*amalgamation*)³⁶.

Wspominany tu *Foreign Service Act of 1946* poprzedziło wiele działań i regulacji wprowadzonych już w końcówce sekretarstwa Cordella Hull'a, czy przez jego na-

³³ E. A. Gullion, *Toward an Amalgamated Foreign Service*, AFSJ 1949, Vol. 26, No. 1.

³⁴ S. H. Browne, *The Promotion Up and Selection Out System*, AFSJ 1949, Vol. 26, No. 3.

³⁵ *Inside State; The Hoover Commission Report – 1*, AFSJ 1949, Vol. 26, No. 3; *The Hoover Commission Recommendation Relating to Amalgamation (Excerpts from a report on Foreign Affairs to the Congress by the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, February 1949)*, *ibidem*; F. Snowden Hopkins, *State Department and Foreign Service*, AFSJ 1949, Vol. 26, No. 4.

³⁶ C. J. Dweyer, *Employee Attitudes on Amalgamation*, AFSJ 1950, Vol. 27, No. 9; różnorodność postaw wobec połączenia: *Rumors in the Foreign Service. Fact or Fancy?*, AFSJ 1950, Vol. 27, No. 9; *Departmental Officers View Amalgamation*, AFSJ 1951, Vol. 28, No. 6.

stępcę Edwarda Stettiniusa Jr.³⁷ Ten ostatni wprowadził ważne reformy w kwestiach personalnych. Utworzył Office of the Foreign Service, składający się z sześciu wydziałów: Division of Foreign Service Personnel, Division of Foreign Service Administration, Division of Foreign Service Training, Division of Foreign Service Planning, Division of Foreign Reporting Service oraz Division of Foreign Buildings Operations. Dla wdrażania tej reformy gen. bryg. Julius C. Holmes został asystentem sekretarza i przewodniczącym Foreign Service Personnel Board. On właśnie poprosił wielu członków służby zagranicznej do napisania testów opublikowanych m.in. w „Foreign Service Journal” na temat wymaganych reform. Konkurs esejów na temat koniecznych zmian w korpusie ogłoszono w marcu 1944 r. Za najlepsze teksty wyznaczono nagrody. Pierwszą, w wysokości 500 dolarów, otrzymał James Orr Denby, I sekretarz z Wiednia³⁸. Kolejny sposób na rozpoznanie potrzeb w zakresie reformowania to badania oparte na wypowiedziach osób wizytujących placówki zagraniczne, w tym reprezentujących Foreign Service Inspector i Bureau of the Budget. W oparciu o te dane powstał raport, na treść którego największy wpływ mieli: Selden Chapin – director of the Office of Foreign Service, Julian F. Harrington – deputy director of the Office of the Foreign Service, Andrew B. Foster – chief of the Division of Foreign Service Planning (w którym to wydziale powstał ostateczny projekt), Carl W. Strom – asisstant Chief of the Division of Foreign Service Planning. Ostatnią wersję raportu wypracowali: Lionel M. Summers, Edmund A. Gullion, Alan N. Steyne, Edward T. Lampson – prawnicy z sekcji prawnej Office of Foreign Service. Nowy impuls debatom o reformach dał kolejny Sekretarz Stanu James F. Byrnes, u którego asystentem sekretarza stanu ds. administracyjnych został Donald Russell. Ten był rzecznikiem wprowadzenia szybkich zmian dotyczących sposobu funkcjonowania służby zagranicznej.

Ustawa taka powstała już w 1945 r. Kolejne wersje datowane są na 3 stycznia, 1 lutego, 2 marca, 27 marca 1946 r. Ostateczna wersja zaakceptowana w Departamencie Stanu ma datę 27 marca i ona też została przekazana 15 kwietnia do Bureau of the Budget. Potem w Izbie Reprezentantów powstała podkomisja, w skład której weszli: John Kee z West Virginia jako przewodniczący, James P. Richards z South Karolina i John M. Vorys z Ohio. Po akceptacji Bureau of the Budget podkomisja zakończyła obrady 24 maja. Podkomisja nie była związana uwagami Bureau of the Budget i wystąpiły wyraźne różnice zdań co do szczegółowych rozwiązań, szybko je jednak zlikwidowano. W tym czasie przewodniczącym Komisji Spraw Zagranicznych Izby (House Foreign Affairs Committee) był Sol Bloom, demokrat z Nowego Jorku, zaś przewodniczącym komisji stosunków międzynarodowych Senatu (Senate Foreign Relations Committee) został Tom Connally, demokrat z Teksasu, który potem przedstawił ten projekt Senatowi – z tego względu ustawa ta nazwana została *Kee Connally Bill*.

The Foreign Service Act of 1946 stał się prawem 13 sierpnia (60 Stat. 939 P.L. 79–724). Ten pięćdziesięciostronicowy akt zastąpił *Rogers Act* i z 1924 i *Moses-Linthicum Act of 1931*. Ustawa stała się dokumentem regulującym zasady funkcjonowania służby

³⁷ J. F. Harrington, *How the Legislation Developed*, AFSJ 1945, Vol. 23, No. 9.

³⁸ Por. przypis 29.

zagranicznej aż do 1980 r.³⁹ Miała przyciągnąć do służby wysoko wykwalifikowanych młodych ludzi, oferując im pracę w sprawnie działającej strukturze⁴⁰.

Jednak, po pierwsze, biorąc pod uwagę fakt, że służba ta stawała się bardzo liczna, powstała konieczność zarządzania nią w inny sposób. Po drugie, dla umożliwienia innym departamentom brania udziału w dyskusji dotyczącej służby zagranicznej, przewidziano utworzenie Committee of Foreign Service. Po trzecie, przewidziano wprowadzenie nowej klasyfikacji rang dla pracowników służby zagranicznej:

- a. ambasadorowie i posłowie podzieleni na cztery klasy z zarobkami: 25 000, 20 000, 17,500, 15000 dolarów rocznie + koszty utrzymania;
- b. członkowie służby zagranicznej podzieleni na sześć klas z pensjami 3000 do 12 000 dolarów, oprócz klasy ministra profesjonalnego (*career minister*) z pensją 13 500; osoba z tą ostatnią klasą mogła być nawet szefem misji;
- c. dyplomaci wchodzący w skład Foreign Service Reserve mieli być podzieleni na sześć klas, z wynagrodzeniem takim, jak członkowie służby zagranicznej poniżej rangi *career minister*; mieli być powołani czasowo do służby przez sekretarza stanu na cztery lata bez możliwości przedłużenia; mieli także być powołani z racji ich specjalistycznych kwalifikacji;
- d. *Foreign Service Staff officers*, tj. zawodowi urzędnicy służący w służbach technicznych lub administracyjnych, podzieleni zostali na osiem klas o zarobkach od 2650 do 7490 dolarów rocznie; uzyskali prawo do tego, aby być mianowani na konsulów i wicekonsulów;
- e. Amerykanie zatrudnieni w służbie nie na stanowiskach kierowniczych zostali podzieleni na 16 klas, z zarobkami od 516 do 5180 dolarów.

Po czwarte, wyższe wynagrodzenie miało zapewnić konkurencyjne warunki pracy w stosunku do ofert rynku także dla ludzi wywodzących się uboższych warstw. Po piąte, grupa *Foreign Service Staff* miała zastąpić korpus pracowników administracyjnych i finansowych, co podnosiłoby ich rangę i dawało satysfakcję. Po szóste, utworzenie grupy *Foreign Service Reservists* miało dać możliwość lepszego zorganizowania pracy i skorzystania z ludzi o specjalistycznej wiedzy. Spędzali większość czasu w Waszyngtonie, ale dopuszczani byli także do służby za granicą. Po siódme, *reserve officers, staff officers* i pracownicy Departamentu Stanu mogli zostać członkami służby zagranicznej po czteroletniej służbie i zdaniu egzaminu. Po ósme, przewidziano zastosowanie systemu promocji z Navy (*promotion up or selection out*). Członkowie służby zagranicznej z I klasą mieliby zyskać szansę awansu na stanowisko *career minister*. Po dziewiąte, miałby być utworzony Foreign Service Institute dla wstępnego kształcenia członków korpusu służby zagranicznej i pracowników Departamentu Stanu. Dyrektor tego instytutu miałby mieć wynagrodzenie podobne do *assistant secretary*. Przewidywano, że nauczycielami mieliby tam być także ludzie z uniwersytetów i college'ów. Po dziesiąte miano doskonalić system emerytalny. Po jedenaste miano wprowadzić lepsze warunki

³⁹ E. Plischke, *U.S. Department of State...*, s. 482–489.

⁴⁰ *The Principal Features of the Foreign Service Act of 1946*, AFSJ 1946, Vol. 23, No. 3; *The Birth of the Foreign Service Act*, „Foreign Service Act”, November 1966 (tu także: *1946 Revisited*).

życia zamieszkania za granicą oraz umożliwić częste wizyty w kraju dla osób pełniących służbę zagraniczną.

Intencją tej reformy było zniesienie podziałów między służbą zagraniczną i służbą urzędniczą Departamentu Stanu, co przez lata było źródłem tarć między nimi. Wprowadzenie zasady przechodzenia z jednej służby do drugiej przynosiło liczne korzyści. Dyplomaci zyskiwali kontakt z realiami życia w USA, możliwość kształcenia na kursach uniwersyteckich i w instytucjach finansowych, jak Treasury, WB czy IMF. Z kolei pracownicy Departamentu Stanu, jadąc na placówkę, poznawali tamtejsze realia i sposób pracy.

Komentarze prasowe przychylnie komentowały tę ustawę⁴¹. Prezydent widział w tych procesach rodzenie się nowej dyplomacji, którą miało m.in. charakteryzować otwarcie się na społeczeństwo i szerokie informowanie opinii publicznej w kraju i za granicą⁴². Nową politykę wsparto tworzeniem w placówkach stanowisk *cultural* czy *informational attache*. W 1947 r. tych attache kulturalnych i informacyjnych było 232, z czego 65 osób na terenie Ameryki Południowej i 91 w Europie. Rozwijano także w ramach Departamentu Stanu jednostki mające zajmować się sprawami ekonomicznymi, jak Wydział Spraw Finansowych, Wydział Zasobów Międzynarodowych, Wydział Polityki Handlowej, Wydział Międzynarodowego Świata Pracy, Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia.

Inni obserwatorzy oceniający wdrażanie *Foreign Service Act of 1946* zauważali po kilku miesiącach, że dzięki zmianom udało się zgromadzić w służbie zdywersyfikowane doświadczenia pracowników służby dyplomatycznej oraz dokonano zespolenia różnych grup pracujących pod władzą Departamentu Stanu w centrali, na placówkach czy w służbach rezerwowych⁴³. Dopuszczono także możliwość przechodzenia pracowników z centrali do placówki jako *FSReserve*. Zasady przechodzenia członków służby zagranicznej i pracowników Departamentu Stanu do służby rezerwowej uregulowano w przepisach wewnętrznych, a sprawy te miał załatwiać ISAC Committee, tj. *Inter-Service Assignment Committee*.

Częścią tych zmian było utworzenie już przez kolejnego Sekretarza Stanu, George'a Marshalla 13 marca 1947 r. *Foreign Service Institute*, którego pierwszym dyrektorem został William P. Maddox⁴⁴. Kolejni dyrektorzy w omawianym okresie to: Selden Chapin: listopad 1946–kwiecień 1947, Cristal M. Ravndal: maj 1947–czerwiec 1949, Richard P. Butrick: wrzesień 1949–kwiecień 1952. Instytut ulokowano w *Mayfairbuilding* 2115 C Street. Upoważnienie do jego utworzenia zapisano w części VII *Foreign Service Act of 1946*⁴⁵.

Przez lata pracownicy służby dyplomatycznej i konsularnej pracowali bez profesjonalnego przygotowania. Do reformy służby konsularnej w 1906 r. rozpoczynający pracę

⁴¹ *Press Comment*, AFSJ 1945, Vol. 23, No. 9.

⁴² S. Chapin, *The Foreign Service and the Information Program*, AFSJ 1945, Vol. 23, No. 9.

⁴³ W. F. Barber, *The Foreign Service Act of 1946*, AFSJ 1947, Vol. 24, No. 3.

⁴⁴ Dziś ulokowany jest w Arlington, Va w George P. Shultz Foreign Affairs Training Center, gdzie kształcą się pracowników kilkudziesięciu rządowych pracujących za granicą. W czasie, gdy odwiedzałem te instytucje kilka lat temu, przygotowano tam w kilkudziesięciu językach wielu członków *Foreign Service*, także kolejny skład obsady konsulatu generalnego w Krakowie (przyp. aut.).

⁴⁵ W. P. Maddox, *Founding of the New Foreign Service Institute*, AFSJ 1947, Vol. 24, No. 3.

konsul nie dostawał innej rady, niż: „to take snuff of ten and slowly sit with your back to the light, speak the truth, and the rest you will learn by observing your colleagues” Pierwsze szkolenie dla konsulów wprowadzono we wrześniu 1907 r., a dla dyplomatów w 1909 r. w tzw. *school for diplomats*, w której zgodnie z opinią „New York Times”: „Młodzi ludzie mogący zostać ambasadorami nie mieli nic do robienia poza wchłanianiem lektury i wyglądać szczęśliwie”. Następny etap w systemie szkolenia wdrożył *Executive Order* z 7 czerwca 1924 r., będący wykonaniem ustawy Rogersa, gdy utworzono Foreign Service Officers Training School. Kierował nią William Dawson i zorganizował system szkolenia, oparty na sześciomiesięcznych kursach dla kolejnych roczników. Od 1929 r. zmieniono nieco regułę i najpierw nowego pracownika wysyłano na placówkę, a potem wracał i poddany był szkoleniu, czasem realizowanemu na uniwersytetach (głównie do spraw ekonomicznych i językowych). Z kolei w 1945 r. powołano Division of Training Services, który został potem włączony do Foreign Service Institute. Zorganizowany został w ramach czterech szkół: Basic Officer Training (szef Laurence W. Taylor), Management and Administrative Training (szef Frank Snowden Hopkins), Language Training (prof. Georgetown University John W. Whitelow). Formuła wielostronnego szkolenia dawała szansę na przygotowanie służby zagranicznej do nowych zadań, także dzięki profesjonalnemu i językowemu przygotowaniu.

Pomimo uchwalenia ustawy w 1946 r., nadal nie ustawały dyskusje nad ewentualnymi korektami funkcjonowania Foreign Service of the United States. Sprawy te podnosił m.in. raport Hoovera oraz Advisory Committee, założony przez kolejnego Sekretarza Stanu, Deana Achesona w 1949 r. Wreszcie pojawił się *Rowe Committee Report* z lipca 1950 r.⁴⁶. Jego twórca, James H. Rowe (także członek Hoover Commission), był od grudnia 1949 r. przewodniczącym Komisji Sekretarza Stanu ds. Personelu. Jego raport (1000-stronicowy) powstał na podstawie analizy 1600 kwestionariuszy przygotowanych przez University of Chicago. Oceniono tam krytycznie mechanizmy awansowe i wdrażanie ustawy z 1946 r. Komitet przygotował rekomendacje: o utworzeniu jednolitej służby pod kierownictwem Sekretarza Stanu; o tworzeniu programu szkoleniowego dla służb zagranicznych oraz o regułach łączenia służb. Te propozycje wsparło kolejnymi propozycjami, wypracowanymi w marcu 1951 r. w formie *Personnel Improvement Plan* na polecenie Deana Achesona. Służby podlegające Departamentowi stale podlegały zmianom.

Poza reformami dotyczącymi służby zagranicznej dokonywały się przekształcenia samego Departamentu, który miał sprostać potrzebom mocarstwa. Tu szczególne znaczenie miało utworzenie 5 maja 1947 r. *Policy Planning Staff*⁴⁷. Była to nowa szansa dla Departamentu, który mógł zacząć odgrywać rolę w planowaniu polityki. Studia nad przyszłą polityką prowadzone już były w Committee on Postwar Problems. George F. Kennan, profesjonalny dyplomata, specjalista od spraw ZSRR, wówczas pracujący jako Deputy for Foreign Affairs w National War College, został powołany na szefa PPS. Zadania tej instytucji określono jako przygotowywanie dalekosiężnych planów politycznych,

⁴⁶ *Amalgamation? A Report by The Editors*, AFSJ 1950, Vol. 28, No. 4; E. Plischke, *U.S. Department of State...*, s. 454.

⁴⁷ W. Adams, *The Policy Planning Staff*, AFSJ 1947, Vol. 24, No. 9.

studiowanie kierunków rozwoju polityki dokonywanie analiz na potrzeby State-War-Navy-Coordination-Committee itd. PPS to 7–8 osób, bez zdań operacyjnych. Byli tam tacy analitycy, jak: Joseph E. Johnson, prof. historii, dyrektor Division of International Security Affairs; Jacques J. Einstein, dyplomata o doświadczeniu w sprawach ekonomicznych uczestniczący w pracach nad traktatami w Council of Foreign Minister; dyplomata Ware Adams z National War College; dyplomata John P. Davies Jr., po służbie w Rosji i na Dalekim Wschodzie, Henry S. Villard zastępca dyrektora Office of Near Eastern and African Affairs; George H. Butler, ambasador w Dominikanie.

Dokonywały się także inne ważne zmiany w strukturze Departamentu. Powołano np. nowego Counselor of the Department of State⁴⁸. Został nim z woli Sekretarza George'a Marshalla 1 sierpnia 1947 r. Charles E. Bohlen, dyplomata doświadczony w sprawach rosyjskich. To stanowisko istniało w strukturze Departamentu od 1909 r. Zawsze był to człowiek powołany do analizy ważnych spraw, potrzebnych Sekretarzowi Stanu. Był mianowany przez prezydenta za zgodą i radą Senatu, z pozycją równą asystentowi Sekretarza Stanu, jak ujęła to ustawa z 1937 r., definiująca jego zadania. Zadania tej funkcji określono na nowo w *Department Announcement No 579* z 15 września 1947 r. Tam znów uznano go za działającego na zlecenie Sekretarza. Specjalnie nakazano mu budowanie stosunków z Kongresem. Bohlen był pierwszym z dyplomatów, którzy weszli do służby po *Rogers Act* i dosłużył się pozycji asystenta Sekretarza Stanu. Dodać należy, że pierwszym ambasadorem w tej grupie był George V. Allen, a pierwszym I Class FSO Selden Chapin.

Wielki wpływ na funkcjonowanie służby zagranicznej i Departamentu Stanu miała zmiana otoczenia, w jakim wypadło działać. Szczególne znaczenie miało tu utworzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Council)⁴⁹. Dokonał tego *The National Security Act of 1947* (P.L. No. 235, 80th Cong. 61 Stat. 496), podpisany przez prezydenta Trumana 26 lipca 1947 r. Ustawa dokonała przekształceń w zakresie systemu organizacji kierowania siłami zbrojnymi. Utworzono National Military Establishment, łączący funkcje Departamentów Wojny i Marynarki. Ustawa z 10 sierpnia 1949 r. przekształciła NME w Departament Obrony (Department of Defense), a jego pierwszym sekretarzem został James V. Forrestal, któremu podlegali szefowie armii, marynarki i lotnictwa. Ustanowiono także Połączony Komitet Szefów sztabu (The Joint Chiefs of Staff), którego rotacyjny przewodniczący stał się najważniejszym współpracownikiem cywilnego szefa Departamentu Obrony.

W ustawie z 1947 r. zdecydowano, że członkami NSC będą, poza przewodniczącym prezydentem: Sekretarze Obrony, Armii, Marynarki, Air Force i przewodniczący National Security Resources Board. W konkretnych sprawach prezydent mógł powołać innych, jak np. sekretarzy innych departamentów, Chairman of Munitions Board, Chairmen of the Research and Development Board. NSC był instytucją doradczą, nie stanowi polityki. Pierwszym sekretarzem wykonawczym został Sidney W. Souers, biznesmen z Nowego Orleanu, w przeszłości oficer Naval Intelligence, był nawet wiceszefem tej organizacji

⁴⁸ C. W. Strom, *The Office of Counselor of the Department of State*, AFSJ 1947, Vol. 24, No. 12.

⁴⁹ O NSC zob.: A. Mania, *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej w latach 1945–1960*, Kraków 1994.

w 1946 r. Pomagał tworzyć National Intelligence Authority, Central Intelligence Group, a wreszcie został pierwszym dyrektorem Central Intelligence. Departamenty kierowały do NSC tzw. *NSC Consultants*, reprezentujących swoje instytucje w NSC. Departament Stanu reprezentował George F. Kennan, szef PPS; armię lt. gen. A.C. Wedemeyer; marynarkę admirał C. W. Steyer; lotnictwo – lt. gen. Lauris Norstand. Ponadto w skład wchodził także dyrektor Central Intelligence R. H. Hillenkoetter. Inne departamenty przekazały do NSC także pracowników na inne stanowiska. Wspomnieć można przykładowo, że Departament Stanu wysłał tam George’a H. Butlera, byłego ambasadora w Dominikanie, który koordynował pracę innych wysłanych przez departamenty. *Ad hoc* formowane zespoły, przygotowywały analizy w sprawach, najczęściej generalnego znaczenia, istotnego dla wielu instytucji federalnych. W ustawie o NSC zapisano, że NSC zostało utworzone, aby

to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign and military policies relating to the national security so as to enable the services and the other Departments and Agencies of Government to cooperate more effectively in matters involving the national security⁵⁰.

Instytucja ta, tworząc raporty na temat polityki zagranicznej, stawała się konkurentem Departamentu Stanu w zakresie tworzenia koncepcji politycznych. Od prezydenta zależało, w jakim stopniu poddawał się sugestiom Sekretarza Stanu czy *executive secretary of the NSC* (instytucja doradcy ds. bezpieczeństwa zrodziła się dopiero w czasie prezydentury Eisenhowera).

Utworzono także Central Intelligence Agency, która stała się instytucją wspierającą politykę zagraniczną, dziedzicząc doświadczenie Office of Strategic Services w zbieraniu i analizowaniu danych wywiadowczych⁵¹. Realną pozycję przy prezydencie musiała sobie wywalczyć, gdyż jej prawo do referowania prezydentowi sumarycznych raportów wywiadowczych były kontestowane przez Pentagon i Departament Stanu. Zadanie to wzięli na siebie kolejni dyrektorzy: kontradm. Roscoe Henry Hillenkoetter: maj 1947–październik 1950, gen. Walter Bedell Smith: październik 1950–luty 1953, a od lutego 1953 do listopada 1961 Allen Welsh Dulles, mianowany już przez prezydenta Eisenhowera. Instytucja ta stała się kolejnym partnerem i konkurentem Departamentu Stanu w walce o miejsce w gronie instytucji tworzących i realizujących politykę zagraniczną.

Rozszerzająca się aktywność USA na arenie międzynarodowej zwiększyła także liczbę instytucji mających związek ze środowiskiem międzynarodowym. Jednak to Departament Stanu był najlepiej przygotowany do zajmowania się sprawami zagranicznymi, zarówno pod względem strukturalnym, jak i osobowym. Przemiany modelu funkcjonowania służby zagranicznej od wejścia w życie *Rogers Act*, poprzez doświadczenie z okresu II wojny światowej i przemiany zimnej wojny, to swego rodzaju modelowy

⁵⁰ J. S. Lay Jr., *The National Security Council*, AFSJ 1948, Vol. 25, No. 3.

⁵¹ T. Weiner, *Legacy of Ashes. The History of the CIA*, New York 2007, s. 26 i nast.; D. F. Garthoff, *Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community, 1946–2005*, Washington 2007; C. Clifford, R. Holbrooke, *Counsel to the President: A Memoir*, New York 1991.

Przekształcanie Departamentu Stanu i służby zagranicznej...

przykład dostosowywania się instytucji federalnej do potrzeb zmieniającej się polityki. W relatywnie krótkim czasie dokonać się musiało zbudowanie nowych struktur, stworzenie systemu szkolenia i przystosowanie służby zagranicznej do działania w czasie walki i dominację w tworzącym się bilateralnym układzie międzynarodowym. Departament Stanu stał się efektywnym instrumentem polityki zagranicznej USA, a służba zagraniczna profesjonalnym wykonawcą tej polityki.